

ARVOISA PUHEMIES! ”ELÄMÄ ON TAISTELUA, IHANAA TAISTELUA!”
– Lastenhoitopolitiikan kehystäminen eduskunnassa 2011–2014

Paavola Kristiina
Tampereen Yliopisto
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö
Sosiaalipolitiikka
Pro gradu -tutkielma
Lokakuu 2015

KRISTIINA PAAVOLA: Arvoisa puhemies: ”Elämä on taistelua, ihanaa taistelua!” – Lastenhoitopolitiikan kehystäminen eduskunnassa 2011–2014

Pro Gradu – tutkielma, 118s.

Sosiaalipolitiikka

Lokakuu 2015

Ohjaaja: Ritva Nätkin

Tutkimuksessa tarkastellaan eduskunnassa käytyä perhepoliittista ja erityisesti lastenhoitopolitiittista keskustelua vaalikaudella 2011–2014. Lähestymistapana on keskustelujen sisällöllinen tarkastelu kehysteorian avulla. Lisäksi tutkimuksessa arvioidaan keskusteluilmapiiriä ja toteutunutta perhepolitiikkaa institutionalismin ja polkuriippuvuus-käsitteen avulla.

Lastenhoitopolitiikan kehyksiä ja polkuriippuvuutta on aiemmin tutkittu yhteiskuntatieteiden ja kasvatustieteiden näkökulmista. Tutkimuksissa on käynyt ilmi, että kehystäminen on ollut temaattisesti suhteellisen vakiintunutta, vaikkakin perustelut ovat heijastaneet aikaansa. Myös toteutettu politiikka on nähty riippuvaiseksi aiemmin toteutetusta, jonka perusteella polkuriippuvuutta on ollut havaittavissa.

Tutkimusaineisto koostui vaalikautena 2011–2014 käydyistä eduskunnan täysistuntokeskusteluista, joissa aihepiirinä olivat olleet lasten kotihoidon tuki ja päivähoito. Eduskunnan lastenhoitoa koskevat keskustelut käytiin pääministeri Jyrki Kataisen ja pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelmien pohjalta. Tutkimuksessa käytetyssä kehysanalyttisessä menetelmässä hyödynnettiin sekä Erving Goffmanin kehystutkimuksen lähtökohtia että mediatutkimuksen sovellutuksia kehysteoriasta. Lastenhoitopolitiikan institutionalismia ja sen polkuriippuvuutta tarkasteltiin Paul Piersonin historiallisen ja James Mahoneyn sosiologisen institutionalismin teorioiden kautta. Tutkimuksessa kartoitettiin eduskuntakeskusteluissa käytettyjä lastenhoitopolitiittisen keskustelun kehyksiä, niiden perusteluja ja kehystämisen keinoja. Näitä verrattiin suhteessa ja jatkumona aiemmin käytyihin lastenhoitopolitiittisiin keskusteluihin ja toteutettuun politiikkaan. Tätä historiallis-sosiologista näkökulmaa lähestyttiin institutionalismin ja polkuriippuvusteorian avulla.

Tutkimuksessa löytyi viisi keskeistä kehystä: tasa-arvo, valinnanvapaus, lapsen etu, talous ja työ. Aiempiin keskusteluihin verrattuna uusia kehyksiä ei paikantunut, mutta osa aikaisemmissa tutkimuksissa tulkituista kehyksistä kuten naisten kaksoistaakka ja pronatalismi olivat jääneet pois. Kehysten keskinäinen asema oli joko heikentynyt, pysynyt ennallaan tai vahvistunut. Kehysten sisällöissä ja perusteluissa oli kuitenkin muutoksia aiempaan keskusteluun. Tasa-arvon kehykseen oli tullut uutena sisältönä lasten välinen tasa-arvo. Valinnanvapauden kehyksessä vastakkainasettelu tasa-arvon kanssa oli yhä voimissaan. Lapsen etua kehystettiin yhä myös lähinnä psykososiaalisin perustein vahvistamaan lasten kotihoidon hegemonista asemaa. Talouden kehyksessä sisältöön oli tullut mukaan kuntatalouden ohella myös valtiontaloutta koskevat argumentit. Työn kehys nojautui ennemminkin työn tarjonnan lisäämiseen, kun kehysten aikaisempi sisältö oli perustunut ennemminkin työn kysynnän säätelyyn.

Vaalikaudella 2011–2014 lastenhoitopolitiikan muutokset jäivät hallituksen esityksistä ja aikeista huolimatta eduskunnan päätöksenteossa toteutumatta. Tutkimuksen mukaan päivähoitojärjestelmä näyttäytyy yhä kotihoidon ja päivähoiton välisenä kamppailuna, jossa molemmilla on vahva institutionaalinen asema. Tutkimus vahvistaa käsitystä näiden instituutioiden vahvuudesta ja polkuriippuvuuden läsnäolosta lastenhoitopolitiikassa. Jo kerran päätettyä suuntaa on vaikeaa muuttaa ja valittu suunta vahvistaa koko ajan itseään.

Asiasanat: eduskuntakeskustelut, institutionalismi, kehysanalyysi, lasten kotihoidon tuki, lasten päivähoito, polkuriippuvuus

UNIVERSITY OF TAMPERE

School of Social Sciences and Humanities

PAAVOLA, KRISTIINA: Dear Chairman: "Life is fighting! Wonderful fighting!" – Framing child care politics in the Finnish parliament in 2011–2014

Master's thesis, 118 pages

Supervisor: Ritva Nätkin

Social Policy

October 2015

This thesis studies political decision-making debates in the Finnish parliament during 2011–2014 on family policy and especially child care policy. This study is approached by applying framing theory to content analysis of the debates. In addition, the study examines the long-term climate of related political discussions and the implemented family policies by means of institutionalism and the concept of path dependence.

The framing of family policy and its institutional path dependence have been studied previously in the social and educational sciences. These prior studies show that the framing themes have been relatively stable, although the argumentation has varied and reflected the sentiment of the era. Furthermore, the implemented policies have been found to depend on the previous policies, and so path dependence has been noticed.

The data in this study consisted of the transcripts of discussions held in the plenary sessions of the parliament during 2011–2014. The topics of these discussions were child day care and child home care allowance. These discussions took place during the Prime minister terms of Jyrki Katainen and Alexander Stubb. The frame analysis method used in this study is based on the concepts of Erving Goffman's frame analysis, as well as various framing theory applications of media research. Furthermore, Paul Pierson's historical and James Mahoney's sociological theories of institutionalism were used to analyze institutionalism and path dependence in child care policy. The aim of this thesis was to find the used frames with their framing devices and framing reasonings in the parliamentary debate on child care policy. In addition, the framings were compared to earlier child care policy discussions and implemented child care policies. This historical-sociological viewpoint was approached with institutionalism and path dependence theories.

The study found five central frames: equality, freedom of choice, best interest of the child, economy, and work. Compared to the earlier debates, no new frames were found, but some of the previously found frames, like woman's double burden and pronatalism, had disappeared. The mutual position of each frame had either weakened, remained the same, or strengthened. The contents and argumentations of the frames had changed partially compared to the previous discussion. Equality of children was introduced as a new content in the frame of equality. The confrontation between equality and freedom of choice was still present. The best interest of the child was still framed like before using mostly psychosocial argumentation to strengthen the hegemonic position of child home care. The frame of economy, had been, and still was based on municipal economy, but there was also new content present: the state finance. The increase in the supply of labor was a new perspective in the frame of work, while regulation of the labor demand had been the earlier content.

The child care reforms driven by the Finnish government during 2011–2014 were not implemented. According to this study, the child care policy appears to still struggle between the options of home care and day care. Both home care and day care still have strong institutional positions. This study supports the view of the presence of path dependence in child care policy. The path once taken is difficult to change and the selected direction strengthens itself.

Keywords: child day care, child home care allowance, frame analysis, institutionalism, parliamentary debate, path dependence

SISÄLLYS

1.	JOHDANTO	1
1.1.	AIHE KUUMENEE	1
1.2.	AIKAISEMPI TUTKIMUS.....	2
1.3.	TÄMÄ TUTKIMUS.....	6
2.	LÄHTÖKOHTIA LASTENHOITOPOLITIIKAN TUTKIMISEEN.....	7
2.1.	LASTENHOITOJÄRJESTELMÄ OSANA PERHEPOLITIikkaA.....	7
2.2.	KESKUSTELUJEN TEEMOJA	9
2.3.	POLITIIKAT	11
2.4.	INSTITUTIONALISMI	13
2.4.1.	POLKURIIPPUVUUS	14
2.4.2.	POLUN MUUTTAMINEN.....	15
2.4.3.	POLKURIIPPUVUUS JA SOSIAALIPOLITIikkaA	16
3.	LASTENHOITOPOLITIIKAN HISTORIAALLINEN MUOTOUTUMINEN.....	17
3.1.	KÖYHÄINHOIDOLLISET JA VÄESTÖPOLIITTISET LÄHTÖKOHDAT.....	17
3.1.1.	LASTEN PÄIVÄHOITOHOIDON ENSIMMÄISET ASKELEET.....	17
3.1.2.	LAPSIPERHEIDEN VARHAISET AVUSTUKSET OSANA VÄESTÖPOLITIikkaA	18
3.1.3.	POLITIikkAPROSESSIT JA TOIMIJA.....	19
3.2.	ÄIDINPALKKA JA LASTEN PÄIVÄHOITOKYSYMUKSEN MUOTOUTUMINEN	20
3.2.1.	AJATUS ÄIDINPALKASTA HERÄÄ.....	21
3.2.2.	PÄIVÄHOITOKYSYMUKSEN NOUSU	21
3.3.	PÄIVÄHOITOKYSYMYS SAA VIIMEIN ENSIMMÄISEN RATKAISUN.....	23
3.3.1.	PÄIVÄHOITOKYSYMUKSEN RATKAISU 1973.....	24
3.3.2.	ÄIDINPALKKA JÄÄ ODOTTAMAAN RATKAISUA.....	25
3.4.	VUODEN 1984 KOMPROMISSI	26
3.5.	LASTENHOITOJÄRJESTELMÄ NYKYÄÄN	27
3.5.1.	KOTIHOITO.....	28
3.5.2.	PÄIVÄHOITO.....	28
3.6.	JÄNNITTEET	29
4.	POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA EDUSKUNTA	31
4.1.	LAINSÄÄDÄNTÖ JA EDUSKUNNAN MERKITYS	31
4.2.	PUOLUEIDEN INTRESSIT JA JAKOLINJAT SUOMESSA.....	32
4.3.	EDUSKUNTAKESKUSTELUT	34
4.3.1.	KESKUSTELUJEN MERKITYS PÄÄTÖKSENTEOSSA.....	35
4.3.2.	PUHEEN MERKITYKSESTÄ.....	35
4.3.3.	EDUSKUNNAN KESKUSTELUKULTTUURI.....	36
4.3.4.	KESKUSTELU JA POLIITTINEN DELIBERAATIO	36
5.	TUTKIMUSMETODI.....	38
5.1.	KEHYS JA KEHYSTÄMINEN	38
5.1.1.	KEHYSTÄMISEN TAVAT JA PERUSTELUT	39
5.1.2.	KEHYSTÄMISEN KEINOT	41
5.1.3.	KEHYSANALYYSIN TULKINTOJA	41
5.2.	PUHEEN SOSIO-KULTTUURINEN KONTEKSTI.....	44
5.2.1.	PUHUJA JA YLEISÖ.....	44
5.2.2.	POLIITISEN PUHEEN ERITYISPIIRTEISTÄ.....	45
5.2.3.	KEHYSTÄMINEN JA PUHEKONTEKSTI POLIITTISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA	46
6.	AINEISTO JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	47
6.1.	EDUSKUNNAN KOKOONPANO – KENEN PUHETTA	47
6.2.	PUHE LASTENHOIDOSTA	48
6.3.	TUTKIMUKSEN TOTEUTUS.....	50
7.	KESKUSTELUJEN SATOA	53
7.1.	KEHYKSENÄ TASA-ARVO.....	53
7.1.1.	TASA-ARVON KEHYSTÄMINEN JA SISÄLLÖN PERUSTELUT	60
7.1.2.	TASA-ARVON KEHYSTÄMISEN KEINOT	61

7.2.	KEHYKSENÄ VALINNANVAPAAUS	61
7.2.1.	VALINNANVAPAAUS-KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELU	64
7.2.2.	VALINNANVAPAUDEN KEHYSTÄMISEN KEINOT	65
7.3.	KEHYKSENÄ LAPSEN ETU	65
7.3.1.	LAPSEN ETU -KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELUT	70
7.3.2.	LAPSEN EDUN KEHYSTÄMISEN KEINOT	70
7.4.	KEHYKSENÄ TALOUS	71
7.4.1.	TALOUS-KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELUT	77
7.4.2.	TALouden KEHYSTÄMISEN KEINOT	77
7.5.	KEHYKSENÄ TYÖ	78
7.5.1.	TYÖ-KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELUT	88
7.5.2.	TYÖN KEHYSTÄMISEN KEINOT	88
7.6.	POLIITTISIA JAKOLINJOJA	88
7.6.1.	VÄLIKYSYMYKSET ELI HALLITUS VASTAAN OPPOSITIO	88
7.6.2.	KANSANEDUSTAJIEN MIELIPITEIDEN KIRJO	90
7.7.	PUHEEN TYYLEISTÄ	91
7.7.1.	KLASSINEN PUHETYYLI	91
7.7.2.	TEATRAALINEN PUHETYYLI	92
7.7.3.	KANONINEN PUHETYYLI	93
7.7.4.	RATIONAALISLEGAALINEN PUHETYYLI	94
7.8.	DELIBERAATIO	95
8.	JOHTOPÄÄTÖKSET	96
8.1.	YHTEENVETOA KEHYSTÄMISESTÄ	96
8.2.	KEHYKSET ENNEN, KEHYKSET NYT	99
8.3.	INSTITUTIONALISMI JA POLKURIIPPUVUUS	101
8.3.1.	POLKURIIPPUVUUTTA YLLÄPITÄVÄT TEKIJÄT	101
8.3.2.	INSTITUUTIOIDEN MUUTOS	102
8.3.3.	MITEN MUUTTAA POLITIIKAN SUUNTAA?	104
8.4.	LOPUKSI	106
	LÄHTEET	107

1. JOHDANTO

Arvoisa puhemies! ”Elämä on taistelua, ihanaa taistelua!” Sampsa Kataja/kok PTK 26/2012 vp

Tällä Minna Canthin (1844–1987) lainauksella aloitti kokoomuksen Sampsa Kataja vastauspuheenvuoronsa keskustan ja perussuomalaisten asettamaan välikysymykseen lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamisesta eduskunnan istuntosalissa 20. päivänä maaliskuuta 2014. Minna Canth oli naisasianainen, jonka elämäntyönä oli raivata tietä tasa-arvoisemman kansalaisyhteiskunnan syntymiseksi. Minna Canthin syntymäpäivän (19.3.) mukaan vietämme Suomessa tasa-arvon päivää.

Tasa-arvo on ollut perhepolitiikan keskeinen teema niin arjessa, mediakeskustelussa kuin myös poliittisessa päätöksenteossa. Taustalla on ollut se tosiasia, että lastenhoito on ollut enimmäkseen äitien vastuulla ja tämä on heikentänyt naisten työmarkkina-asemaa suhteessa miehiin. Lastenhoitopolitiikan uudistusten nimittäjinä ovat olleet hoitovastuun jakaminen, työn ja perheen yhteensovittaminen ja naisten tasa-arvoisempi asema työmarkkinoilla. Näitä uudistuksia pyrittiin edistämään eduskunnassa myös vaalikaudella 2011–2014.

1.1. AIHE KUUMENEE

Mediakeskustelussa aihe nousi pintaan 10.5.2012, kun VATT¹:n ylijohtaja Juhana Vartiainen tyrmäsi näyttävästi lasten kotihoidon tuen käytön Helsingin Sanomien haastattelussa. Vartiainen totesi, että: *”Kaikista olisi toki ihanaa olla kotona, mutta pitääkö yhteiskunnan rahoittaa tätä ihanaa velttoilua veronmaksajien rahoilla niin kauan kuin kolme vuotta”*. Mediakeskustelu päivähoito-oikeuden rajaamisesta taasen sai puolestaan sysäyksen, kun EVA²:n johtaja Matti Apunen kirjoitti tasa-arvonpäivänä 19.3.2013 Helsingin Sanomien pääkirjoituksessa lasten subjektiivisen päivähoito-oikeuden *tuhoisan itsekkästä* käytöstä. Hän epäili, että vanhempien työt eivät vaadi lasten viemistä päiväkotiin läpi vuoden, vaan kyse olisi vanhempien mukavuudenhalusta: *”Etelänmatkan allasbileissä ei ole tilaa lasten tarpeille, koska vanhemmat tarvitsevat omaa lomaa lapsistaan”*.

Poliittinen keskustelu perhepolitiikasta sai tulta alleen syksyllä 2012 Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman myötä. Eduskunnassa tartuttiin ohjelman kohtaan *”Edistetään kotihoidon tukea saavien henkilöiden asteittaista siirtymistä työelämään yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja*

¹ Valtion taloudellinen tutkimuskeskus (VATT)

² Elinkeinoelämän valtuuskunta (EVA)

taloudellinen tuki, joiden saantiedellytykset ja muut ehdot selvitetään ja ratkaistaan vuoden 2012 loppuun mennessä.” (Hallitusohjelma 2011, 64). Lisäksi hallitusohjelman tavoitteeksi oli kirjattu perhevapaiden tasa-arvoisemman käytön edistämisen kehittäminen vanhempien kesken.

Vuosi tästä, syksyllä 2013 poliittinen keskustelu jälleen kuumeni uudelleen, kun Kataisen hallitus sopi budjettiriihessään 29.8.2013 rakennepoliittisesta ohjelmasta vuosille 2013–2015. Ohjelmalla vahvistettaisiin talouden kasvuedellytyksiä sekä kurottaisiin kestävyysvajetta umpeen. Ohjelman sisältämillä rakenneuudistuksilla pyritäisiin poistamaan julkisen talouden kestävyysvaje ja turvaamaan sitä kautta julkisten palvelujen ja etuisuuksien rahoitus. Keinoiksi nimettiin talouskasvu, julkisten palveluiden tuottavuuden lisääminen ja työllisyysasteen nostaminen. Työllisyysasteen nostamisen yhtenä välineenä nähtiin työurien pidentäminen yhteensä kahdella vuodella. Työurien pidentämiseksi tähtäävässä ohjelmassa puututtiin työurien katkoksiin ja etenkin naisten asemaan työmarkkinoilla. Toimenpiteinä esitettiin ensinnäkin, että nykyinen lasten kotihoidon tuki kohdennettaisiin puoliksi molemmille vanhemmille, ja että subjektiivista päivähoito-oikeutta rajoitettaisiin osa-aikaiseksi silloin, kun vanhempi on kotona perhevapaalla tai esimerkiksi työttömänä. Toiseksi ohjelmaan listattiin tarpeelliseksi selvittää vanhemmuuden kustannusten tasaamisen eri vaihtoehdot. (Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma 2013.)

Lastenhoitopolitiikan nouseminen poliittiselle agendalle vuonna 2012 herätti myös kansalaiset ja järjestöt. Kotiäidit aktivoituivat mielenilmauksin ja perhejärjestöjen edustajat esittivät järkytyksensä. Myös kunnan virkamiehet olivat huolestuneita päivähoiton kustannuksista, mikäli kotihoidontuen kestoja leikataan. Intensiivinen ja laaja-alainen vastustus kotihoidontuen keston leikkauksiin johtikin tulokseen, jossa hallitus luopui suunnitelmastaan. (Rantalaiho & Repo & Rissanen & Sipilä 2012, 8.) Samoin kävi vuoden 2013 rakennepoliittiselle ohjelmalle. Hallituspuolueet sopivat 1.2.2015³, että hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan 2013–2015 kuuluneita esityksiä lasten kotihoidon tuen jakamisesta ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta eli ns. perhepakettia ei anneta eduskunnalle.

1.2. AIKAISEMPI TUTKIMUS

Lastenhoitopolitiikkaa käsittelevä tutkimus on jakautunut yhteiskunta- ja kasvatustieteisiin. Yhteiskuntatieteissä on oltu kiinnostuneita päivähoitopalveluista ja lapsiperheiden etuisuuksista

³ Valtioneuvoston tiedote 1.2.2015: ”Hallituksen perhepakettia ei anneta eduskunnalle”.

osana sosiaalipolitiikkaa. Kasvatustieteissä tutkimus on ollut pitkälti enemmän hoivan sisällöllistä lähestymistä. Tutkimusperinne on ollut myös näitä tieteenaloja yhdistävää.

Varhaiskasvatuksen tutkija Anna-Leena Välimäki (1999) on kasvatus-, yhteiskunta- ja historiatieteitä yhdistävässä väitöskirjassaan tutkinut ja erotellut kattavasti suomalaisen päivähoitojärjestelmän muotoutumisen suomalaisessa yhteiskunnassa 1800-luvulta nykymuotoonsa. Tutkimus osoitti, kuinka lastenhoitojärjestelyillä on ollut yhteiskunnan murroksissa oma paikkansa, joka on muotoutunut yhteiskunnan muutosten ja tarpeiden mukana. Myös käsitys lastenhoidon tarkoituksesta ja lastenhoidon käsitteellistämisestä on vaihdellut muutosten ja tarpeiden myötä. Lapsuuskäsitysten historiaa on Välimäen ohella tutkinut myös kasvatustieteilijä Eeva-Leena Onnismaa (2001). Hän on pohtinut lastenhoidon käsityksiä eduskunnan 1970-luvun lainsäädäntödiskurssissa. Onnismaan mukaan lapsuus on näyttäytynyt lähinnä heikkona ja suojeltavana ”poor child”-konstruktiona.

Kunnallisen päivähoidon kautta lastenhoitopolitiikka on myös osa sosiaalipalvelujärjestelmää. Sosiaalipolitiikan tutkijat Teppo Kröger ja Pirkko-Liisa Rauhala (1996) ovat tutkineet suomalaista sosiaalipalvelujärjestelmää sen historiallisen muotoutumisen ja käytännön toteutuksen kautta. Sosiaalipalveluista nimenomaan lasten päivähoito on tullut alkuperäiseksi hyvinvointivaltion sosiaalipalveluksi. Kröger (1997) on lisäksi case-tyyppisessä analyysissään tutkinut päivähoidon kehittymistä kuntatasolla päähuomioinaan valtion suuri rooli päivähoitojärjestelmän suhteen. Myös em. Rauhala ja Välimäki (2000) ovat myös yhdessä tutkineet päivähoidon ja valtiollisen politiikan välisiä suhteita yhteiskunnan muutoksien rinnalla ja niihin taipuneina.

Lasten kotihoidon tuki muodostaa päivähoitopalvelujen ohella lastenhoitopolitiikan toisen puolen. Tuki toimii subventiona julkisten lastenhoitopalvelujen käyttämättä jättämisestä. Kotihoidontukea on tutkittu verrattain paljon, koska siihen on liitetty monia ongelmallisia piirteitä. Ensinnäkin sen on nähty vievän takaisin kohti traditionaalista paternalistista perhemallia, jossa mies toimii perheen elättäjänä (Leira 2002, 135). Pohjoismainen hyvinvointivaltioregiimi kun on nähty ennemminkin kahden ansaitsijan perhemallina (Esping-Andersen 1990). Kotihoidon tuen ja sen mahdollistaman kotiäitiyden on siten todettu olevan ristiriidassa palkkatyöäitiyden kanssa (Julkunen 1994, Rantalaiho 1994). Kotihoidon tuen on myös nähty heikentävän naisten asemaa työmarkkinoilla niin ansiotason kehityksen, tuloerojen kuin myös tasa-arvoisen kohtelun kautta (Haataja & Hämäläinen 2010). Ongelmaa on nähty myös siinä, että kotihoidontuen käyttö on ollut suosittua erityisesti heikosti työmarkkinoille kiinnittyneiden, vähemmän kouluttautuneiden ja pienituloisten äitien

keskuudessa (Anttonen 1999, Takala 2000, Hämäläinen 2005). Koska lasten kotihoidontuen käyttäjät ovat lähes yksinomaan naisia, on tämä puhuttanut myös sukupuolten tasa-arvoa jarruttavana tekijänä yhteiskunnassa (Lammi-Taskula & Salmi 2004; 2009). Vuonna 2012 ilmestyi Minna Rantalaihon, Katja Revon, Tapio Rissasen ja Jorma Sipilän toimittama kirja *”Rakastettu ja vihattu lasten kotihoidon tuki”*. Kirjassa on pohdittu sosiaalipoliittisin argumentein ristiriitaisena nähtyä lasten kotihoidon tukea laajasti niin etujen, haittojen kuin tuen kehittämisen kannalta.

Kotihoidontuen käyttäjät ovat pääsääntöisesti olleet (94 % vuonna 2011) naisia. Siten lastenhoitopolitiikan kytköstä naisten asemaan ja tasa-arvotemaan ei voi ohittaa. Naisten oikeuksia ovat yhteiskunnassa ajaneet naiset yhdessä valtion kanssa. Tätä on kutsuttu myös eräänlaiseksi ”valtionfeminismiksi” (Ks. esim. Julkunen 2010, Kuusipalo 1994). Hyvinvointivaltiokehityksessä voidaankin puhua ”naisystävällisestä hyvinvointivaltiosta”, jota naiset ovat olleet rakentamassa ja jossa naiset ovat osallisina ja ylläpitäjinä (Rantalaiho 1994, 9-29, Kuusipalo 2011). Toisaalta feministisessä tutkimuksessa juuri nämä naisten luomat sosiaalipoliittiset järjestelmät ylläpitävät naisten epätasa-arvoista asemaa (Anttonen 1994, 204).

Lasten päivähoitopalvelut ovat hyvinvointivaltion keskeisimpiä toimintoja. On kuitenkin puhuttu, että kriittinen suhtautuminen laajaan hyvinvointivaltioon on lisääntymässä. Tämä hyvinvointivaltion kannatuspohjan mureneminen johtuisi yhdysvaltalaisen teoreetikko Ronald Inglehartin⁴ mukaan taloudellisten kysymysten ohella myös arvojen ja kulttuurin muutoksesta. Inglehart (1997) on ennakoanut, että hyvinvointivaltio ei enää vastaa ihmisten tarpeita eikä odotuksia, koska jälkimaterialistisessa yhteiskunnassa elämän laatuun liittyvät arvot nousevat esiin. Inglehartin teoriaa on myös kritisoitu. On väitetty, että useat ihmiset haluavat sekä materialistisia (taloudellista) että jälkimaterialistisia (yksilöllisyys, elämän laatu) asioita (Ervasti 1999). Arvojen muutoksesta lastenhoidon ja perheen suhteen on suomalaisessa tutkimuskirjallisuudessa puhuttu 2000-luvun alussa tapahtuneena ”familistisena käänteenä”. Yhteiskunnassa on todettu tapahtuneen voimakkaasti perhearvoja korostava ja puolustava familistinen tai uusfamilistiseksi kutsuttu käänne. (Jallinoja 2006, Repo 2009.) Jallinoja kuvaa perhearvojen myös politisoituneen voimakkaasti tällöin. Kröger ja Rauhala (1996) ovat todenneet, että juuri sosiaalipalvelut on luokiteltu sosiaalipoliitiikan sellaiseksi erityislohkoksi, johon hyvinvointivaltion kritiikin kärki on kohdistettu.

⁴ Ronald Inglehart on jo yli 40 vuoden ajan tutkinut arvojen tilaa kehittämänsä Word Values Surveyyn avulla. Inglehartin tutkimuksia on käytetty laajalti yhteiskunnallis-poliittisten ja taloudellisten muutosten tarkasteluun.

Lastenhoitopolitiikan jännitteisyys ja sen kaksinapaisuus ovat ylläpitäneet kiivastakin keskustelua niin mediassa kuin myös politiikan kentällä. Lastenhoitomuotojen kaksi maailmaa ovat muodostaneet voimakkaan keskinäisen jännitteen (Anttonen 1994). Varsinkin lasten kotihoidontukeen on kohdistunut vahvoja ja arvolutuneita mielipiteitä (Sipilä 2012, 7-23). Poliittinen päätöksenteko on ollut vaikeaa ja yleensä lopputuloksena on ollut kompromissi, joka ei ole edustanut kenenkään näkemystä. Päätökset ovat rakentuneet prosesseissa, joissa ovat kietoutuneet yhteen monenlaiset ristiriitaiset näkemykset. Lasten kotihoidontukea on leikattu 1990-luvulla, mutta toistaiseksi lasten päivähoito on säilynyt subjektiivisena etuna. Tosin keskusteluissa on ollut esillä jo pitkään edun rajaaminen. Ensimmäinen konkreettinen ehdotus tehtiin vuonna 2004, mutta lakimuutosta ei kuitenkaan pantu vireille. (Hiilamo 2006, 134.) Lastenhoitomuotojen vakiintumista ja institutionalisoitumista, sekä päätöksenteon riippuvuutta aiemmin toteutuneesta politiikasta voidaan arvioida institutionalismin ja polkuriippuvuuden käsitteen avulla (Mahoney 2000; Pierson 2000; 2001).

Euroopan yhdentymiskehitys antaa suuntaa myös sosiaalipolitiikan muotoutumiselle ja rakenteiden muokkaamiselle kansallisella tasolla. Suomessakin on ollut kriittistäkin keskusteltua ns. eksportoitujen etujen oikeutuksesta ja tukien rajaamisesta ennemminkin asumisperusteisiksi. Tämä keskustelu on koskenut myös perhepoliittisia etuja. Väestön liikkuvuuden takia kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä on ollut aihetta sovittaa toisiinsa myös EU:n tasolla⁵. Sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista koskevan EU:n lainsäädännön soveltamiseksi valmisteltiin Suomessakin vuonna 2010 uutta lainsäädäntöä (laki 352/2010). Ongelmia on tuottanut mm. Pohjoismainen sosiaaliturvasopimus ja eri maiden tiedonvaihdon hitaus ja asumisperusteisuuden määrittely. Suomen etujen mukaista olisikin ottaa aktiivisempi rooli EU:n sosiaaliturvan yhteensovittamisessa. (Ahtela & Rentola 2014.) Lastenhoitoa koskevan lainsäädännön osalta Euroopassa onkin usean tyyppisiä rinnakkaisia malleja, joiden mahdollista konvergenssiä ja pitäytävää paikallista politiikan polkuriippuvuutta ovat sosiaalipolitiikan asiantuntijat pohtineet jonkin verran myös kansainvälisellä tasolla (Mahon 2002; Anttonen & Bergvist & Brennan & Hobson & Mahon 2012).

⁵ Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat vuonna 2009 asetuksen sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen täytäntöönpanosta. (VNK)

1.3. TÄMÄ TUTKIMUS

Oma mielenkiintoni lastenhoitopolitiikkaan heräsi Kataisen ja Stubbin hallitusten kaavailemien uudistusten ja niistä nousseiden eritason kohujen myötä. Tutkimukseni paneutuu eduskunnassa käytyihin keskusteluihin vaalikaudella 2011–2014 koskien perhepolitiikan uudistushankkeita. Tutkimus jatkaa eduskuntakeskustelujen retorista tutkimusta perhepolitiikasta, kun muutokset lastenhoitojärjestelmään nousivat jälleen poliittiselle agendalle.

Lähestymistapani on laadullinen sisällönanalyysi. Käytän sosiologi Erving Goffmanin (1974) luomaa kehyksen käsitettä ja sen mediatutkimuksen sovelluksia. Lisäksi arvioin omien tutkimustulosten ja lähdekirjallisuuden avulla lastenhoitopolitiikan institutionalismia ja polkuriippuvuutta käyttäen apunani Paul Piersonin (2000; 2001) historiallisen ja James Mahoneyn (2000) sosiologisen institutionalismin teorioita.

Tutkimuskysymykseni ovat:

1. Millaisia kehyksiä eduskuntakeskusteluissa käytettiin puhuttaessa lastenhoitopolitiikasta?
2. Miten nämä kehykset ovat muuttuneet suhteessa aikaisempaan keskusteluun?
 - 2a) Ovatko jotkut kehykset vahvistuneet ja jotkut jääneet pois?
 - 2b) Onko kehysten sisältö säilynyt ennallaan vai muuttunut?
3. Minkälaista polkuriippuvuutta kehysten sisällön kautta tuotettavalla politiikalla mahdollisesti on?

Tutkimus etenee seuraavasti. Aluksi käyn läpi käsitteellisesti lastenhoitojärjestelmää ja sen tematiikkaa politiikassa. Tämän jälkeen esittelen lastenhoitojärjestelmän muotoutumisen historiaa sekä sen poliittisia perusteluja. Historian ja politiikan merkitys ovat institutionalismin ja polkuriippuvuuden näkökulman ymmärtämiseksi ja arvioimiseksi tutkimukseni keskeinen punainen lanka. Historiaosuuden jälkeen käyn läpi eduskunnan ja eduskuntakeskustelujen merkitystä ja asemaa poliittisessa päätöksentekoprosessissa. Näiden tutkimuksen taustoja avaavien osuuksien jälkeen siirryn varsinaiseen tutkimusasetelmaan. Ensin esittelen käyttämäni metodit: kehyksen sekä institutionalismin ja polkuriippuvuuden käsitteet. Näiden jälkeen käyn läpi käyttämäni aineiston ja tutkimuksen toteutuksen. Analyysiluvussa esittelen löytämäni kehykset avaten niiden sisältöä esimerkein. Tulosluvussa esitän tutkimuksen keskeiset tulokset kehysten ja polkuriippuvuuden suhteen, sekä vastaukset tutkimuskysymyksiini. Lopuksi pohdin tutkimustani kokonaisuutena ja sen merkitystä sekä jatkotutkimuksen tarvetta.

2. LÄHTÖKOHTIA LASTENHOITOPOLITIIKAN TUTKIMISEEN

Yhteiskunnan perusyksikkö on perhe ja toimivan yhteiskunnan edellytyksenä ovat hyvinvoivat perheet (Auvinen 1995, 7-8). Perheiden hyvinvointiin voidaan vaikuttaa usean eri yhteiskuntapoliittisen osa-alueen ja näkemyksen kautta. Tuotetulla (perhe)politiikalla on vaikutusta perheiden taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin, kuin myös motiiveihin ja mahdollisuuksiin hankkia lapsia (Kontula 2004, 7). Tässä luvussa käydään läpi perhepolitiikan keskeisiä teemoja ja sisältöjä sekä tehdyn politiikan jatkuvuutta institutionalismin näkökulmasta.

2.1. LASTENHOITOJÄRJESTELMÄ OSANA PERHEPOLITIIKKAA

Pienten lasten hoitojärjestelyjä koskevat päätökset ja politiikat liittyvät myös muihin politiikan osa-alueisiin kuten eläke-, terveydenhuolto- ja työpolitiikkaan. Hoivapolitiikalla on erilaisia tarkoituksia, joista osa liittyy myös naisten asemaan. Hoivapolitiikalla tuetaan naisten vapauttamista työmarkkinoille, mutta toisaalta päinvastaisena pyrkimyksenä on vahvistaa kotona tapahtuvaa hoivaa. (Anttonen & Sointu 2006, 23.) Poliitiikan saralla tehdyt päätökset vaikuttavat perheiden elämään ja sitä kautta koko yhteiskunnan hyvinvointiin. Perheisiin ja lapsiin investoiminen on ymmärretty myös tärkeänä, koko yhteiskuntaa koskevana panostuksena (Esping-Andersen 2002).

Julkiset päivähoitopalvelut ovat vahva esimerkki hoivan yhteiskunnallistumisesta. Valtio on hoivaajana ottanut vastuuta, joka aiemmin on ollut yksityinen perheen asia. Perheestä on päivähoidon kautta tullut julkinen. (Leira 2002, 31–38.) Suomessa päivähoitopalvelut ovat syntyneet tarpeeseen, jossa sosiaalipalvelujen muotoista lastenhoitoa on tarvittu turvaamaan molempien vanhempien oikeus ja mahdollisuus palkkatyöhön (Rauhala 1996, 117–120). Päivähoitolainsäädäntö takaa kaikille alle kouluikäisille lapsille subjektiivisen oikeuden päivähoitopaikkaan. Subjektiivinen oikeus päivähoitoon on nähty malliesimerkkinä universaalista sosiaalipalvelusta. Suomen päivähoitojärjestelmää pidetäänkin yhtenä maailman parhaista. (Anttonen & Sipilä 2000, 124–131.)

Lasten kotihoidon tuki on etuus, jota voi hakea perhe, jonka alle kolmevuotias lapsi ei ole kunnan järjestämässä päivähoidossa. Myös yli kolmevuotiaista lapsista voi saada kotihoidon tukea, mikäli perheessä on alle kolmevuotias lapsi. Kotihoidon tuki koostuu hoitorahasta ja tulosidonnaisesta hoitolisästä. Lisäksi kunnat maksavat itsemääritlemäänsä kuntalisää. (Kela 2014.) Perhevapaajärjestelmään luettava lasten kotihoidon tuki on kansainvälisesti poikkeuksellinen etuus. Kaikista alle kouluikäisistä lapsista noin kolmasosa hoidetaan kotona ja alle kolmevuotiaista noin puolet. (Anttonen 2003, 180.) Kotihoidon tuki on koko historiansa ajan ollut hyvin ristiriitainen etuus

koskien sen monimutkaisia linkittymisiä koko yhteiskunnan toimintaan ja näkemyksiin siitä millainen perheen tulisi olla ja mitä valtion tulisi olla (Rantalaiho ym. 2012, 17).

Lastenhoitoa koskevaa poliittista päätöksentekoa on tutkittu runsaasti. Sosiaalipoliitiikan emeritusprofessori Jorma Sipilän (2010, 27) mukaan harjoitetulla perhepolitiikalla valtio antaa kansalaisille viestin hyväksyttävästä ja normatiivisesta tavasta hoitaa lapsia. Kasvatustieteiden puolella Anna-Leena Välimäki (1999) on arvioinut poliittisia prosesseja, jotka ovat vallinneet lainsäädäntötyössä aina 1800-luvulta 1990-luvulle. Kasvatustieteellisen näkemyksen (Lipponen & Onnismaa & Paananen 2014) kautta on myös tutkittu varhaiskasvatusjärjestelmän poliittisia polkuriippuvuuksia. Järjestelmän reformiaalloissa on paikannettu hallitsevaa sosiaalidemokraattista polkuriippuvuutta, vaikka toisaalta 2010-luvulla on lainsäädännössä tullut esiin myös ylikansallista liberalistista ajattelua ja puhetapaa. Varhaiskasvatus- ja päivähoitojärjestelmän uudistamisessa on ollut nähtävissä retoriikan tasolla lähentymistä ylikansallisiin kehityskulkuihin, mutta esitetyt ratkaisut ovat kuitenkin resonoineet voimakkaasti kansallisten polkuriippuvuuksien kanssa.

Lasten kotihoidon tuki on selkeämmin nähty sosiaalipoliitikassa osana perhepolitiikkaa. Johanna Korpinen selvitti vuonna 1997 kotihoidontuen muutoksia ja niiden taustoja 1990-luvun talouslaman aikana. 1990-luvun ennennäkemättömällä lamalla oli seurauksia julkiseen sektoriin pysyvästi, mikä vaikutti myös perhepolitiikkaan. Yhteiskuntapolitiikan tutkija Raija Julkunen (2001) on todennut, että 1990-luvun laman jälkeen suomalaisessa hyvinvointivaltiossa tapahtui murrosmainen suunnanmuutos, joka johti siirtymiseen hyvinvointivaltion jälkeiseen kauteen. Poliitiikkaa vaihdettiin laman seurauksena äkillisesti ja rajusti. Sosiaalipoliitiikkaa lähdettiin sopeuttamaan yhä markkinaehtoisemmin ja tähän liittyi myös julkisten menojen kasvun hillitseminen ja pysäyttäminen. Laman myötä toteutetut leikkaukset koskivat myös lasten ja perheiden etuja sekä palveluja. Stakes kuvasi laman aiheuttamia säästöjä ja niiden seurauksia kattavasti *Lapset ja lama-* tutkimuksessaan (Huttunen & Salmi & Ylipietilä 1996). Suomalaista päivähoitojärjestelmää ja kotihoidontukea on pidetty instituutioina, joihin ei ole haluttu kajota. Laman aikana etuisuuksia leikattiinkin, mutta toisaalta päivähoitojärjestelmää laajennettiin. Poliittiset päätökset ovat olleet myrskyisiä, vaikka ne on perusteltu arvojen muutoksen sijaan taloudellisilla rajoilla (Korpinen 1997).

Anneli Anttonen (1999) on jatkanut Korpisen pohdintoja kotihoidontuen muotoutumisesta ja sen poliittisia perusteluja osana perhepolitiikkaa. Heikki Hiilamo ja Olli Kangas (2009) vertailivat kotihoidontuesta käytyä poliittista prosessia Suomessa ja Ruotsissa. Suomessa malli menestyi ja jäi pysyväksi toisin kuin Ruotsissa, jossa argumentaatio oli erilaista. Myös Sampo Varjonen (2011)

lähestyi omassa tutkimuksessaan perhevapaiden argumentointia ja poliittisia ristiriitoja lähtien 1970-luvulta aina 2000-luvulle asti. Varjonen totesi, että keskusteluissa esiintyi paljon samoja temaattisia perusteluja ja retorisia jatkuvuuksia koko aikakauden ajan.

Perhepolitiikka perustuu taloudellisten ja yhteiskunnallisten tekijöiden lisäksi myös kansallisille arvovalinnoille. Erilaiset tietoiset painopistealueet perhepolitiikassa vaihtelevatkin taloudellisten olojen, yhteiskunnallisten arvojen ja sosiaalisten tapojen mukaan (Takala 2004, 117.) Sosiaalipolitiikassa on tapana jakaa maat erilaisiin hyvinvointivaltion regiimeihin Esping-Andersenin (1990) esittelemään tapaan. Tässä klassisessa jaossa Suomi on sijoittunut yhdessä muiden pohjoismaiden tapaan samaan sosiaalidemokraattiseen regiimiin. Anneli Anttosen ja Liina Soinnun (2006, 17) mukaan hoivaa on kuitenkin vaikea asettaa samoihin sosiaalipolitiikan regiimijakoihin. Suomi kuuluu kyllä Anttosen ja Soinnun mukaan pohjoismaiseen julkishoivaregiimiin, mutta on kuitenkin hieman erillään muista pohjoismaista, jotka muodostavat yhtenäisemmän kokonaisuuden (mt., 122). Lastenhoidon suhteen kanadalainen perhepolitiikan professori Rianne Mahon (2002) jakaa Euroopan alueelle kolme erilaista kansallista tapaa järjestää lastenhoito. Yksi malli on Iso-Britannian ja Alankomaiden ”third way”, jossa on siirrytty voimakkaasti uusliberalismiin ja tarveharkintaan. Toisena mallina Mahon esittelee julkiseen päivähoitoon vahvasti panostavan Ruotsin ja Tanskan ”tasa-arvon”mallin. Kolmantena mallina on ”neofamilistinen” konservatiivisiin perhearvoihin kääntynyt malli, johon Mahon luokittelee kuuluvaksi Ranskan lisäksi Suomen.

2.2. KESKUSTELUJEN TEEMOJA

Lastenhoitopolitiikkaa koskevaa keskustelua on siis käyty historiallisesti pitkälti samojen teemojen ympärillä. Hiilamo ja Kangas (2009⁶) ovat listanneet näiksi teemoiksi *valinnanvapauden, oikeudenmukaisuuden, naisten kaksoistaakan, lapsen edun, päivähoiton kustannukset, työvoiman tarjonnan ja pronatalismin*. Sipilän (2012, 26–27) mukaan lastenhoitokeskustelun teemat sivuavat periaatteellisia ja hyvin arvolatautuneitakin näkemyksiä mitä erilaisimmista aiheista kuten perheestä, valtiosta, naisesta, miehestä, lapsesta, ansiotyöstä, kotityöstä ja kasvatuksesta.

Valinnanvapaus on ollut kantava teema osana lastenhoitokeskustelua jo 1960-luvulta lukien. Valinnanvapauden ideaa voidaankin pitää koko lastenhoitopolitiikan keskeisenä toiminta-

⁶ Mainittu kirjoitus pohjautuu edelleen heidän alun perin kirjoittamaansa artikkeliin: Hiilamo Heikki & Kangas Olli (2007) Kvinnofälla eller frihet att välja. Kampen om vårdnadsbidraget i Sverige och Finland. Teoksessa: Kangas Olli & Kangasharju Helena (toim.) Ordens makt och maktens ord. Svensk i Finland – finsk i Sverige IV. Skrifter utgivna av Svenska litteratursällskapet i Finland 682:4. Helsingfors.

ajatuksena. (Repo 2012, 115.) *Oikeudenmukaisuus* on kehystetty tasa-arvoksi eri hoitomuotoja käyttävien perheiden välillä. Historia-näkökulmasta katsoen päivähoidosta hyötyivätkin alkuaan pääasiassa asutuskeskusten perheet, joten maaseudun viljelijäperheille nähtiin oikeus saada vastaava korvaus palveluiden käyttämättä jättämisestä. (Hiilamo & Kangas 2009, 77.)

Työssäkäyvien naisten *kaksoistaakka* tarkoittaa palkka- ja kotityön aiheuttamaa kahta päällekkäistä työvuoroa (Julkunen 1994). Eritoten feministisessä kirjallisuudessa on puhuttu naisten kaksoistaakasta, koska lapsiperheiden äidit tekevät ansiotöiden lisäksi myös palkatonta kotitöitä. Tämä ristiriita on yhä näkyvässä, vaikkakin Suomessa ratkaisuna on nähty äidinpalkka ja kotihoidon tuki (Anttonen 1997, 203; Hiilamo & Kangas 2009, 82–84).

Lapsen etu nousi lastenhoitopolitiikan teemaksi 1950-luvulla. Pienten lasten kasvatusoppaissa kehityopsykologinen virtaus tuli tällöin hallitsevaksi näkemykseksi, jossa keskeistä olivat kiintymyssuhde ja äidin hoivan ensisijaisuus. Tämä psykososiaalinen diskurssi on ollut edelleen läsnä puhuttaessa alle kolmevuotiaiden lasten hoidosta. (Vuori 2001, 37–42.) Tutkimukset ovat puoltaneet äitien halua hoitaa lapset itse, juuri lapsen iän ja kehitysvaiheen takia (Takala 2000, 54–55; Marin 1994, 119–123.) Lapsen edulla on siten pääsääntöisesti tarkoitettu lapsen kotihoitoa, koska lapsen etu on käsitetty nimenomaan äidinhoivan kautta (Jallinoja 2006, 103–105). Hiilamo (2006, 32) on kiinnittänyt huomion lapsen edun idealistisuuteen, ja todennut lapsinäkökulman ongelmallisuuden siinä, että ”*kuka määrittelee lapsen edun, ja että voiko edun määrittely olla arvovapaata?*”. Lapsen etu kun voi olla myös oikeus päivähoitoon ja varhaiskasvatukseen (Onnismaa 2001, Tervola 2015).

Talous-teema on rakentunut kustannusten ja kustannustehokkuuden ympärille. Lasten kotihoito on kunnille edullinen tapa järjestää lasten päivähoito, vaikkakin kansantalouden kannalta pitkäaikaisvaikutukset on arvioitu päinvastaiseksi (Sipilä 2012, 56–58). Myös hyvinvointivaltion tulevaisuusaspektia pohtinut Esping-Andersen (2002) on nähnyt investoinnit lapsiin keskeisenä strategiana inhimillisen pääoman kerryttämiseen. Talous-teemaan on yhdistetty kunta- ja kansantaloudellisten näkemysten ohella myös päivähoitoon ja kotihoidon tukeen tehdyt leikkaukset ja säästötoimet. Nämä on liitetty keskustelussa ensinnäkin lapsiperheiden lisääntyneisiin toimeentulovaikeuksiin (Hämäläinen 2005; Lammi-Taskula & Salmi & Sauli 2011) sekä leikkausten aiheuttaman päivähoidon laadun heikkenemiseen (Yli-Pietilä 1996 73–102). Kuntien maksamien kotihoidontuen lisien johdosta päivähoitokeskustelu on johtanut erilleen varhaiskasvatuksesta siirtyen kuntatalouden kehikseen (Rantalaiho 2012, 94).

Työllisyyttä koskeissa argumenteissa kotihoito on nähty yhtenä ratkaisuna lievittää työttömyysongelmaa. Lamavuosien suurtyöttömyyden aikana kotihoidon tuki olikin merkittävä tulonlähde ja vähensi työttömyyslukuja. (Takala 2000, 69.) Toisaalta on todettu, ettei lasten kotihoito ole linjassa pohjoismaisen aktiivisen työvoimapolitiikan kanssa (Anttonen & Sointu 2006, 118). Myös puhe työn ja perheen joustavammasta yhdistämisestä on noussut yhä enemmän esille. Keskustelu työstä ja perheestä on ollut pitkään ”joko-tai”, kun taas esimerkiksi Ruotsissa se on ollut ”sekä-että” (Hiilamo & Kangas 2009, 82–84). Keskustelu perheen ja työn yhdistämiseksi onkin siirtänyt suuntansa myös työnantajapuolelle. Avaintekijöinä on nähty työelämän kulttuuriset muutokset perheystävällisimmiksi, sekä työelämän organisointi työpaikkatasolta lukien siten, että molempien vanhempien mahdollisuudet ja velvollisuudet joustaa olisivat nykyistä tasa-arvoisemmat. (Kivimäki & Otonkorpi-Lehtoranta 2003; Lammi-Taskula & Salmi 2004.) Työmarkkinoiden jäykkyys on kuitenkin nähty esteenä näihin muutoksiin (Julkunen & Nätti 1994).

Väestöpoliittiset teemat kuten *pronatalismi* olivat alkuaan perhepolitiikan yksi keskeinen lähtökohta. Esping-Andersenin (1999, 67–72) mukaan valtiollisella perhepolitiikalla voidaan yhdistää korkea syntyvyys ja naisten korkea työllisyysaste. Tämä ajatus on liittynyt nimenomaan pohjoismaiseen sosiaalidemokraattiseen regiimiin. Suomessa syntyvyys on ollut kansainvälisesti korkeaa samoin kuin naisten työssäkäyntiaste. (Haataja 2010, 87; Kainu & Kangas & Palme 2015, 80–86.) Syntyvyyden ja perheiden koon taustalla vaikuttavat useat eri tekijät, mutta korkea lapsiluku on kansainvälisesti verrattuna nähty korreloivan anteliaan perhepolitiikan kanssa positiivisesti (Kontula 2004, 79–84; Anttonen & Sointu 2006, 13). Lastenhoitopolitiikassa väestöpoliittiset teemat ovat jääneetkin keskusteluista pois jo 1970-luvulta lukien (Varjonen 2011).

2.3. POLITIIKAT

Lastenhoitopolitiikan muotoilijoiden ja toimijoiden roolissa ovat olleet järjestöt, valtiollinen poliittinen ohjaus, kunnat sekä päätöksentekoprosessien kautta myös työmarkkinajärjestöt. Lastenhoitopolitiikassa vaikutti pitkään vuoden 1922 köyhäinhoitolain mukainen köyhäinhoidollinen perinne, jossa valtiollisen politiikan rooli oli vähäinen. (Anttonen & Sipilä 2000, 32.) Kun vuonna 1936 päivähoito siirtyi lastensuojelulain alaisuuteen, myös valtion rooli alkoi vahvistumaan. Toimijoina lastenhoitopolitiikassa olivat kuitenkin lähinnä lasten huonoista kotioista huolestuneet yksittäiset kansanedustajat. (Rauhala & Välimäki 2000, 389.) Sotien jälkeen naisten ansiotyö yleistyi ja lastenhoitokysymys nousi tasa-arvoliiikkeen ja yleisen vasemmistopoliittisen liikehdinnän myötä ja avulla valtiollisen politiikan laajemmaksi kysymykseksi.

Puolueista sosiaalidemokraattien merkitys järjestelmän luomisessa on ollut keskeinen, vaikkakin julkinen päivähoito on nähty parhaaksi hoitoratkaisuksi vähitellen myös kaikkien muiden puolueidenkin taholta (Ervasti 1996, 70–85). 1970- ja 1980-luvuilla hyvinvointivaltion laajenemisen kaudella kattavalla palvelujärjestelmällä oli laaja poliittinen ja ideologinen kannatus. Tätä tuki niin suotuisa taloudellinen kehitys kuin myös yhteinen tavoite kehittyä pohjoismaiseksi hyvinvointivaltioksi. (Sipilä 1996, 10–18.) Palkkatyön laajeneminen merkitsi myös työmarkkinajärjestöjen merkityksen kasvamista. Työmarkkinajärjestöt kytkeytyivät sosiaalipolitiikkaan eritoten palkkaperusteisten etujen ja uudenlaisen korporatiivisen tulopolitiikan hallintajärjestelmän myötä. (Kyntäjä 1993, 92–102.)

1990-luvun alun lamavuodet ja niistä toipuminen leimasivat koko hyvinvointivaltiota. Laman ja globalisaation kehityksen seurauksena on puhuttu hyvinvointivaltion 30-vuotisen historian pysähtymisestä ja suunnanmuutoksesta. Julkunen (2001) puhuu siirtymisestä jälkiekspansiiviseen hyvinvointivaltioon ja paikantaa muutoksen jo 1980-luvun lopulle. Suunnanmuutoksessa julkista taloutta on karsittu, yksityiset markkinat ovat laajentaneet merkitystään hyvinvointisektorilla ja julkisen vallan vastuuta on kevennetty. Tässä hyvinvointivaltion muutoksessa julkiset leikkaukset ovat kohdistuneet 1990-luvulla etenkin lapsiperheisiin ja lastenhoitopolitiikkaan. Minna Salmen ja Johanna Lammi-Taskulan (2002) mukaan lapsiperheet ovat vastustaneet jyrkästi subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamista. Samoin lasten kotihoidon tuen säilyttämiseen on yhtä lailla vahva kannatus. Kotihoidon ja perhehoivan julkinen kritisoiminen on toisaalta hyvinkin riskialtista, joten poliittinen tila kritiikille on kapeaa. (Rantalaiho ym. 2012, 198.)

Perhepoliittisen järjestelmän taustalla on ollut erilaiset poliittiset kädenväännöt ja kompromissit. Vasemmistolaiseen ja sosiaalidemokraattiseen lähestymistapaan on kuulunut julkisen päivähoidon korostaminen. Keskustalaiseen ajatusmaailmaan on liittynyt lasten hoitaminen ja sen rahallinen tukeminen kotona. Kokoomus on myötäillyt keskustan ajatuksia, mutta myös yksityisen päivähoidon ja muiden yksityisten hoitojärjestelyiden tukeminen on ollut heidän aluettaan sekä myös aiemmin verohelpotukset. Kokoomus on myös korostanut valinnanvapautta. (Ervasti 1996; Anttonen 1999; Välimäki 1999; Miettunen 2008.)

Politiikan tutkija Janne Autto (2005) on kuvannut lastenhoitopolitiikassa vallitsevan kahdenlaisia positioita, jotka kuvaavat päivähoitojärjestelmän tilaa ja kehittämistä kahdesta eri näkökulmista: sosiaalidemokraattisesta ja konservatiivisesta. Sosiaalidemokraattinen representaatio korostaa päivähoitoa ja julkisia palveluja. Lastenhoitopolitiikan kohteena (objektina) ovat yksilöiden tasa-

arvoiset oikeudet. Tavoitteita eli tasa-arvoisia oikeuksia edistetään erityisesti päivähoitopalveluja kehittämällä. Konservatiivinen representaatio korostaa kotihoitoa ja rahallisia etuuksia. Toiminnan kohde (objekti) on valinnanvapaus. Tavoitteena konservatiivisessa positiossa on perheiden välinen tasa-arvo valinnanvapauden suhteen eri hoitomuotojen välillä. Tämän tavoitteen edistäminen tapahtuu kotihoidontukea korottamalla ja kehittämällä.

Varhaiskasvatuksen tutkija Eeva Kaukoluodon (2011) mukaan päiväkotia ja koko päivähoitojärjestelmä ovat 2000-luvulle tultaessa taipuneet alkuperäisen lastentarhaidean suhteen vastakkaiseksi. Nytkin järjestelmä on lapsilähtöisyyden sijaan enemminkin aikuis- ja työelämälähtöistä lasten vanhemmille tarjottua kallista sosiaalipalvelua. Päivähoitoa on Kaukoluodon mukaan alkanut ohjata ekonomistinen valtio- ja virkamieslähtöinen tulosohjausperiaate ja alkuperäinen lastentarhan varhaiskasvatuksen idea on jäänyt taka-alalle. Minna Rantalaihon (2012, 69–67) mukaan halukkuus uudistaa kotihoidontukea on ollut reaktio useaan eri asiaan. Kyse on ollut tuloerojen sukupuolittumisesta ja taloudellisesta eriarvoisuudesta. Myös väestöpohjan ikääntyminen on lisännyt tarvetta aktivoida työikäistä väestöä työelämään.

Erilaiset näkökulmat antavat erilaisia vastauksia siihen, mitkä tekijät ovat muokanneet perhepolitiikan ja lastenhoitopolitiikan kehitystä, määrittelyä, sisältöä ja tavoitteita (Hiilamo 2006, 23–32). Lastenhoitokysymysten nouseminen poliittiselle agendalle ja niiden kautta tehdyt politiikat ja muovautuneet instituutiot ovat olleet seurauksia aikansa yhteiskunnallisista tarpeista, talouden tiloista, naiskysymyksestä, ideologisista virtauksista ja lasten oikeuksien näkemyksestä. (Julkunen 1994; Ervasti 1996; Anttonen 1997; Hiilamo & Kangas 2009.) Historiallinen institutionalismi on yksi tapa selittää instituutioiden kehitystä ja olemusta. Institutionalismiin liitettyä polkuriippuvuusteoriaa on taas tapa kuvata instituutioiden pysyvyyttä. Siinä sosiaalipolitiikka nähdään historiansa ehdollistamana, jolloin uudet järjestelmät rakentuvat entisten instituutioiden varaan (Saari 2006, 229).

2.4. INSTITUTIONALISMI

Yhdysvaltalainen politiikan tutkija Paul Pierson on tutkinut ja esittänyt hyvinvointivaltion uutta politiikkaa ja sen teesejä korostaen instituutioiden merkitystä. Kokoelman teeseistään hän julkaisi vuonna 2001 toimittamassaan artikkelikokoelmassa *”The New Politics of the Welfare State”*. Piersonin (mt., 80–104) mukaan hyvinvointivaltion kypsymisen myötä aikaisemmat sitoumukset realisoituvat nyt tilanteessa, jossa tapahtuu samanaikaista talouskasvun hidastumista, menopaineita ja poliittisten muutosten mahdollisuuksien kaventumista.

Pierson on jakanut *kypsan hyvinvointivaltion uudenlaisen politiikan* toimintatavoiksi ensinnäkin työnteon lisäämisen (re-commodification). Tämä tapahtuu rajoittamalla muita toimeentulon lähteitä ja palauttamalla työnteon velvoittavuus ensisijaiseksi. Toisena toimenä on kustannuskasvun patoaminen (cost containment). Koska veroja ei voida enää korottaa, on siirryttävä kustannusten rajoittamiseen ja niiden kasvun ehkäisemiseen. Kolmantena teesinä on järjestelmän uudelleenkalibrointi (recalibration). Järjestelmät tulee päivittää ja rationalisoida 2000-luvulle. (Mt.,419–431.) Piersonin mukaan työnteon lisääminen ja kustannusten hillitseminen voivat onnistuakin, mutta järjestelmän uudelleenmuotoilun hän kokee ongelmallisimmaksi. Eritellessään regimikohtaisia tavoitteita, Pierson näkee kustannusten patoamisen keskeiseksi tavoitteeksi sosiaalidemokraattisissa regiimeissä myös todeten, että Suomen oloissa muutosten läpivienti on kivuliainen. (Mt., 426,441.)

2.4.1. POLKURIIPPUUUS

Polkuriippuvuuden⁷ käsitteellä kuvataan kuinka tapahtumaketjujen myöhemmät vaiheet ovat riippuvaisia aiemmista tapahtumista (Mahoney 2000, 510). Artikkelissaan "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics" (2000) Pierson esittää polkuriippuvuuden pohjautuvan itseään vahvistaviin palauteprosesseihin. Polkuriippuvuus korostaa instituutioiden merkitystä, koska ne vaikuttavat politiikan muotoutumiseen. Instituutiot voivat estää uudistuksia ja uusien instituutioiden syntyminen on haastavaa. Polun alkuvaiheen tapahtumat ovat kriittisiä ja niiden merkitys on tulevaisuuden osalta suurempi kuin myöhempien tapahtumien. Ensimmäinen askel on käänteentekevä koko polulle. Kun polku on valittu, se pyrkii vahvistamaan itse itseään. Polkuriippuvuusteoriassa ensimmäisen liikkeen tekijällä on etu suhteessa polun myöhempään kehitykseen ja institutionaaliseen pysyvyyteen, vaikkakin polun valinta olisi ollut sattumanvaraista (Djelic & Quack 2007, 164).

Ajan ja paikan merkitys on keskeistä polkuriippuvuusteoriassa. Tunnetuin esimerkki polkuriippuvuudesta on teknologiasta. Kirjoistuskoneen QWERTY-näppäimistö vakiintui, vaikka nykyään löytyisi parempiakin järjestyksiä. Polkuriippuvuus ylläpitää järjestelmiä, jotka eivät vastaa parasta mahdollista teknologiaa. Toisaalta ajoituskin voi olla tärkeää, kuten esimerkiksi VHS-videonauhurijärjestelmän läpimurrossa. Se ajoittui oikeaan aikaan markkinoille, vaikka kilpaileva järjestelmä Beta oli teknisesti parempi. (Arthur 1990.) Piersonin (2000) mukaan kyse on kasvavista

⁷ engl. path dependence.

tuotoista, jolloin historia tekee toisista poluista hallitsevia samalla kun toiset jäävät marginaaliin. Kasvavat tuotot ovat itseään vahvistavia takaisinkytkentöjä, jotka vahvistavat valittua polkua. James Mahoney (2000) selittää polkuriippuvuutta instituutioiden kannalta siten, että instituutiot tuottavat yksilöille hyötyä siinä määrin, että ne pitävät instituutioita koossa. Toisaalta polkuriippuvuutta ylläpitää myös sen legitimizeetti asema, kokonaismerkitys järjestelmässä sekä valtaeliitin tuki.

Samaa polkuriippuvuuden käsitettä ensimmäisen askeleen edusta voidaan soveltaa myös kehystutkimuksessa. Tätä nimitetään ensisijaisen määrittäjän eduksi. Esimerkiksi juuri politiikassa, ensimmäisellä kehyksellä on valta-asema, johon muiden on asetettava omat kehysensä. Ensimmäistä kehystä seuraavat kehykset joutuvat ottamaan kantaa ensisijaiseen määrittelyyn. Toisaalta myös ensimmäiset kehykset ovat jatkuvan määrittelykamppailun alaisia. Kehykset ovat suhteellisen sitkeitä ja vaihtoehtoisten kehysten on sitä vaikeampi vahvistua, mitä itsestään selvemmäksi muodostuneita kehyksiä vastaan ne kamppailevat. (Horsti 2005, 54–57.)

2.4.2. POLUN MUUTTAMINEN

Polun vaihtaminen voi olla mahdotonta tai se voi koitua hyvin kalliiksi. Poliitikassa korjausliikkeet ovat vaikeita politiikan kollektiivisuudesta johtuen. Toiminnan käynnistäminen vaatii suuria liikeitä, mikä muodostaa kynnyksen toiminnan synnylle. Polun muuttaminen voi olla vaikeaa, koska yhteiskunnassa vallitsevat arvot, normit, lait ja käytännöt voivat muodostaa sitä tukevan ja legitimoivan kokonaisuuden. Polun valinta ohjaa suuntaa pysyvästi ja ”historia määrää”, kun kyse on prosessin etenemisestä. Keskeistä on valitun polun lukkiutumisen selittäminen ja tätä lukkiutumista edistävät ja ylläpitävät tekijät. Polkuriippuvuus voi heiketä isoista tapahtumista mutta myös pienemmistä tapahtumista, jotka tapahtuvat oikeaan aikaan. (Pierson 2000, 252, 263.)

Polkuriippuvuuden muutoksia selittäessä on tärkeää yhdistää muutos laajempaan sosiaaliseen, taloudelliseen ja poliittiseen toimintaympäristöön. Muutosprosessin moninaisuuden ja moniulotteisuuden havaitseminen edellyttää polkuriippuvuuden historiallisen taustan selvittämistä ja ymmärtämistä. Valitun polun murtajana ja institutionaalisten muutosten mahdollistajana on esitetty agendan asettamisen taitoa ja harvinaisten hetkien ja ”kriittisten tapahtumien” hyödyntämistä. (Tirronen 2011, 32–33.) Muutospolun muotoutuminen tapahtuu dynaamisesti, eikä muutospolun loppua voida perustella tapahtumasarjan alkutilanteen perusteella (Pierson 2000).

Mahoneyn (2000, 517) mukaan polun pysyvyys johtuu joko järjestelmän kustannustehokkuudesta, instituution merkityksestä laajemmassa systeemissä, instituution kannatuksesta valtaeliitin taholla

tai moraalisisista perusteluista. Mahdollisuus muutokseen syntyy, kun polku todetaan tehottomaksi, järjestelmään tulee parempia vaihtoehtoja, instituution kannatus laskee tai riippuvuus arvoista vähenee. Muutos tapahtuu silloin kun kilpaileva taloudellisesti tehokkaampi järjestelmä syrjäyttää instituution, ulkopuolelta tulee ulkoinen ”shokki”, kannattajien valta-aseman heikkenee tai yhteiskunnassa tapahtuu arvojen muutos siten, etteivät instituution arvot enää ole tärkeitä.

2.4.3. POLKURIIPPUVUUS JA SOSIAALIPOLITIikka

Esping-Andersen (1999, 4) tähdentää hyvinvointivaltion regiimijakojen suhteen, että vallitsevalla regiimeillä on voimakasta yhteiskunnallista ja institutionaalista pysyvyyttä. Tämä pysyvyys ja sitovuus johtavat regiimin institutionaalistumiseen siten, että järjestelmä on taipuvainen säilyttämään päätösten suhteen jo aiemmin vallittua linjaa. Sosiaalipolitiikan osalta tämä johtaa polkuriippuvuuteen, koska muutoksen kustannukset ovat korkeammat kuin jatkuvuuden kustannukset. Hyvinvointivaltion lukittuja polkuja on vaikeaa muuttaa. Myös Julkusen (2005, 339–340) mukaan jo luodut hyvinvointivaltion instituutiot ovat muokkautuneet osaksi elämänmuotoa ja puitteistavat taloutta, työllisyyttä, tuloja ja elämän jatkuvuutta. Tämä selittää vaikeuksia muuttaa jo valitun politiikan linjaa ja instituutioiden jatkuvuutta. Lisäksi Juho Saari (2011) arvioi, että institutionaalinen historia ehdollistaa hyvinvointivaltion ja sosiaalipolitiikan uudistuksia ja siten polkuja murtavat uudistukset ovat epätodennäköisiä.

Polkuriippuvuuden vastakäsitteenä ja eräänlaisena dualistisena vastinparina on nähty konvergenssin käsite. Kun polkuriippuvuuden käsitteellä kuvataan ja teoretisoidaan kansallisia erityispiirteitä niin konvergenssi taas kuvaa ylikansallisia tendenssejä ja virtauksia. Lastenhoitopolitiikassa konvergenssia on edustanut globalisaation tuoma markkinavetoinen uusliberalismi ja kansallista linjaa sosiaalisen investoinnin käsite julkisen päivähoiton suosimisena ja myös kotihoidon ihannointi. (Anttonen ym. 2012; Onnismaa ym. 2014.)

Yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa usein tavoitteena on kuvata ja analysoida muutosta. Nämä muutokset ovat monimutkaisia ja koostuvat tapahtumaketjujen muodostamista prosesseista. Poliittikkaprosesseissa mielenkiinto on tapahtumissa, sosiaalisten prosessien rakentumisessa, toimijoissa sekä ajallisessa toimintaympäristössä. Yksi lähestymistapa tähän on kuvailla yhteiskunnan muutosta polkuriippuvuuden käsitteen kautta. Polkuriippuvuus lähestymistapana pysyvien järjestelmien ja itseään vahvistavien instituutioiden tutkimuksessa ei kuitenkaan ole selittävä, vaan enemmänkin merkitykseltään kuvaileva (Tirronen 2011, 26–44).

3. LASTENHOITOPOLITIIKAN HISTORIAALLINEN MUOTOUTUMINEN

Lastenhoitopolitiikan juuret yltävät 1800-luvun lopulle, jolloin lastenhoitokysymys nousi ensimmäisen kerran esiin. Lastenhoitokysymys eriytyi myöhemmin kahdeksi rintamaksi, kun päivähoidosta ja kotihoidosta muodostui kaksi vastakkaista linjaa. Nämä linjat ovat kehittyneet rinnakkain niin lainsäädännöllisesti, kuin myös käytännössä toinen toisensa poissulkevin vaihtoehtoisina hoitomuotoina. (Anttonen 1999, 29–30.) Lastenhoitopolitiikan kehitys ja painotus ovat seuranneet yhteiskunnassa tapahtuneita rakenteellisia, taloudellisia, poliittisia ja arvosidonnaisia muutoksia, sekä vallinneita käsityksiä lasten hoidosta ja naisen paikasta.

3.1. KÖYHÄINHOIDOLLISET JA VÄESTÖPOLIITTISET LÄHTÖKOHDAT

Lastenhoitokysymys politisoitui muiden yhteiskuntapoliittisten muutosten ohella 1800-luvun lopulta alkaen. Teollistuminen loi uuden yhteiskunnallisen järjestyksen, joka muutti samalla myös sosiaalisten yhteisöjen asemaa. Muutokset koskettivat perheiden rakennetta, lapsuuden uutta käsitteellistämistä sekä taloudellisia suhteita. Muutokset eivät tapahtuneet ongelmitta. Kasvava tieteellinen ajattelu kuitenkin herätti toiveita sosiaalisten ongelmien ratkaisemiseksi. Lastenhoidon järjestelyt eri muotoineen saivat alkunsa tässä yhteiskunnan muutostilanteessa. (Anttonen 2003, 163.) Lastentarhatoiminnan käynnistyminen osui myös samaan aikaan kansallisaatteellisten liikkeiden nousun kanssa (Kaukoluoto 2011, 692). Lastenhoitokysymystä lähestyttiin alkuaan köyhäinhoidollisessa ja kasvatuksellisessa diskurssissa, mutta 1930-luvulta lähtien se siirtyi myös väestöpoliittiseksi kysymykseksi ja samalla koko kansakunnan tulevaisuutta koskevaksi seikaksi. (Nätkin 1997, 62–124; Anttonen 1999, 20–22.)

3.1.1. LASTEN PÄIVÄHOITOHOIDON ENSIMMÄISET ASKELEET

Varsinaiset ensimmäiset pienten lasten hoitojärjestelyt syntyivät rouvasväenyhdistysten organisoimana seimitoimintana 1860-luvulla. Toiminta oli tarkoitettu äideille ”joiden oli pakko käydä töissä”. Seimet olivat tarkoitettu alle 3-vuotiaille lapsille ja lapset saatettiin tuoda niihin jo pariviikkoisina. Yhdistysten ja kirkollisten toimijoiden ohella myös tehdasyhteisöt organisoivat työläisilleen seimitoimintaa. (Välimäki 1999, 77.) Lastenseimissä korostui sosiaalihuollollinen näkökulma, koska vähävaraiset äidit saattoivat jättää lapsensa sinne lastensuojelullisten ja köyhäinhoidollisten tarpeiden perusteella (Anttonen & Sipilä 2000, 125).

Vanhemmille lapsille suunnatut lastentarhat aloittivat toimintansa 1880-luvulla. Myös lastentarhat olivat alkuun yksityisesti järjestettyä toimintaa, mutta pääosin varakkaiden perheiden lapsille.

Myöhemmin toiminta laajeni hyväntekeväisyysvaroin sekä kirkollisten järjestöjen avustuksella ja julkisista varoista tuettuina kansanlastentarhoina. Varsinaisena lastentarhatyön alkuna pidetäänkin Hanna Rothmanin Helsinkiin vuona 1888 perustamaa kansanlastentarhaa. (Välimäki 1999, 98–104.) Lastentarhoissa eri yhteiskuntaluokkien lapset saivat esikoulun omaisia kasvatuksellisia palveluja. Lastentarhat kuuluivat seimien ohella sosiaalihuollon alaisuuteen. (Anttonen & Sipilä 2000, 125.)

Lastentarhat tarjosivat lapsille ensinnäkin suojatut ja terveydellisesti turvatut olosuhteet ja toisekseen kasvatusnäkökulmasta mahdollisuuden olla lasten kehityksen turvaajana ja myös keinona kohentaa tulevien kansalaisten kansalaisuuskelpoisuutta (Rauhala 1996, 112). Lastentarhatoiminta välittyi Suomeen alun perin ”kansakoululaitoksen isän” Uno Cygnauksen kautta, joten pedagoginen näkökulma oli toiminnassa hyvin keskeinen, ja lastentarhaidea kytkeytyikin jo varhain läheisesti kansakoululaitoksen mallin mukaiseen kansansivistykselliseen ideaan. (Kaukoluoto 2011, 692–693.) Cygnaeuksen kasvatukseen painottuvan lastentarhaideaalin näkemyksiä myös kritisoitiin. J. W. Snellmannin mukaan lastenkasvatus olisi kotien tehtävä ja opetuksellisesta tehtävästä huolehtisi erillinen koululaitos. (Välimäki 1999, 96–97.)

3.1.2. LAPSIPERHEIDEN VARHAISET AVUSTUKSET OSANA VÄESTÖPOLITIikkaa

Ensimmäiset perheiden etuisuuksia koskevat askeleet otettiin 1920- ja 1930-luvuilla, jolloin väestöpoliittisista syistä lähdettiin parantamaan köyhimpien väestöryhmien elämisen mahdollisuuksia. Vaikutteita saatiin Ruotsista, jossa Alva ja Gunnar Myrdal⁸ herättivät keskustelua lapsiperheiden tarveharkintaisesta perhekustannusten jakamisesta. (Nätkin 1997, 66–69.) Lapsiperheiden asemaa pyrittiin parantamaan ensinnäkin verojärjestelyiden avulla. Erilaisiin verojärjestelyihin sisältyikin näin jo koko perhekustannusten tasauksen siemen. Tulevat sukupolvet nähtiin kansakunnan yhteisenä tulevaisuusvoimavarana. (Kangas 2009, 291.)

Väestöpoliittiset intressit kuitenkin vähitellen väistyivät, kun lapsuutta ja lapsen asemaa ryhdyttiin määrittelemään enemmän perhepoliittisen ajattelumaailman kautta (Rauhala 1996, 113). Ensimmäiset varsinaiset perhepoliittiset etuudet edustivat uutta suuntaa sosiaaliavustuksina, vaikkakin niissä välittyi vielä vanha köyhäinhoidollinen leima. Avustamisen tarvetta kun synnytti enemminkin köyhyys kuin lapsiperheisyys (Anttonen 1999, 15). Tarvehankintainen äitiysavustus syntyi vuonna 1937 ja perhelisä muutamaa vuotta myöhemmin 1943. Historiallisesti on

⁸ Ruotsissa modernin perhepolitiikan syntyyn vaikutti Alva ja Gunnar Myrdalin väestöpolitiikkaa koskevan kirjan ”Kris i befolkningsfrågan” julkaiseminen vuonna 1934. Ruotsissa oltiin huolissaan väestökehityksestä. Lapsiperheiden taloudellinen tukeminen tuli keskusteluihin negatiivisen väestönkehityksen katkaisemiseksi.

merkillepantavaa, että perhepolitiikassa ryhdyttiin ensimmäiseksi tukemaan nimenomaan äitien asemaa. (Anttonen & Sipilä 2000, 32–33.) Ensimmäisten perhepoliittisten etuisuuksien myötä raskaus, äitiys, lastenhoito, kasvatusta ja kotitalous politisoituivat, eivätkä ne enää olleet vain perheiden yksityisasiasia (Kuusipalo 1994, 162–163).

3.1.3. POLITIIKKAPROSESSIT JA TOIMIJAT

Valtiollisella tasolla poliittinen päivähoitokeskustelu käynnistyi vuonna 1909, jolloin Tekla Hultin⁹ esitti eduskunnassa anomuksen määrärahan myöntämiseksi kansanlastentarhoille. Hultin perusteli valtionapuanomuksen alhaisella kansalaissivistyksellä, ahtailla asumisololoilla, äitien varattomuudella ja pakolla käydä ansiotyössä. Köyhäinhoidollisten perustelujen lisäksi Hultin vetosi kasvatukselliseen merkitykseen. Eduskunta hyväksyi esityksen kansanlastentarhojen valtionavusta ja valtio otti tällöin ensimmäistä kertaa vastuuta lasten päivähoiton ohjauksesta. (Rauhala & Välimäki 2000, 389.) Kunnat perustivat vuodesta 1919 lähtien omia lastentarhoja yksityisten lastentarhojen rinnalle. Vuonna 1924 lastentarhatoiminta siirrettiin kouluviranomaisten hallinnasta sosiaaliviranomaisille ja kansanlastentarhojen valtionavusta säädettiin laki vuonna 1927. (Välimäki 1999, 211–212.)

Eduskunnan lastentarhojen valtionapuja koskevissa keskusteluissa vuonna 1909 lakia perusteltiin Suomen alhaisella kansalaissivistyksellä, ahtailla asunto-oloilla, äitien varattomuudella ja pakolla käydä ansiotöissä. Valtionavun esille tuoneen Hultinin mielestä kansanlastentarha oli julkisen vallan ”auttava käsi” varattomille ja työn rasittamille äideille. Hultin perusteli valtionapuja voimakkaasti myös lastentarhatoiminnan kasvatuksellisella merkityksellä. Perustelujen kehykset olivat sosiaalishoidollisia ja kasvatuksellis-opetukselliseen lastenhoitokäsitykseen perustuvia¹⁰. (Rauhala & Välimäki 2000, 391.) Vuonna 1927 kansanlastentarhojen valtionavuista käyty keskustelu kiteytti lastentarha-aatteen ja sen toiminnan ihanteeksi kotikasvatuksen tukemisen. Keskustelussa painotettiin lapsuuden ymmärtämistä erityisenä elämänvaiheena, johon kaikilla lapsilla tulee olla oikeus. Käytännössä lastensuojelullinen periaate tuli kuitenkin keskeiseksi. (Rauhala 1996, 112–113.)

⁹ Tekla Hultin toimi kansaedustajana vuosina 1908–1924. Hän edusti ensin Nuorsuomaista puoluetta ja myöhemmin Kokoomusta.

¹⁰ Anna-Leena Välimäki (1999, 204–209) on väitöskirjassaan tiivistänyt lastenhoidon ja päivähoiton kehityksessä vallinneet erilaiset lastenhoitokäsitykset. Ensimmäinen on perinteinen lastenhoitokäsitys, jossa lapset hoidetaan kotona. Toinen on kasvatusta-opetuksellinen, jossa korostuu opetuksellinen ja sivistyksellinen puoli. Kolmas on sosiaalishoidollinen, jossa pääpaino on turvallisessa ympäristössä ja fyysisessä huolenpitoa. Neljäs on valtion hoitokäsitys, joka tarkoittaa poliittisten valintojen ja ratkaisujen muovaamaa julkisesti järjestettyä ja perusteltua lastenhoitoa. Nämä neljä erilaista lastenhoitokäsitystä kulkevat sarjallisesti, rinnakkain ja limittäin päivähoitomuotojen historiallisessa kehitystendenssissä.

Perhevapaiden osalta ensimmäisen ehdotuksen teki työläisnaisliikkeen Hilja Pärssinen vuonna 1908. Hän ehdotti kaikille synnyttäjille myönnettävää lomaa, jonka sosiaalidemokraattiset naiset muotoilivat ehdotukseksi vähävaraisten äitien palkallisesta lomasta. Sivistyneistön naiset kuitenkin tyrmäsivät ehdotuksen nojaten sen siveettömiin vaikutuksiin. (Nätkin 1997, 38.) Ensimmäinen äitiysvapaita koskeva laki tuli voimaan vuonna 1917, mutta se ei sisältänyt taloudellisia tukia. Äitiyden vuoksi menetettyjen ansiotulojen korvaamisesta kyllä keskusteltiin eduskunnassa, mutta sosiaalivakuutuksesta ei päästy yksimielisyyteen. (Kuusipalo 1994, 171–172.) Äitien ja perheiden varhaisten perhetukien läpivieminen perustui väestöpoliittisiin tavoitteisiin, jotka tulivat esille uudelleen 1930-luvulla. Samoin suomalaisessa yhteiskunnassa oli vahva kansallisvaltion ja kansalaisyhteiskunnan rakentamisen aika. Äitiysavustus meni läpi vuonna 1937 syntyvyyden alentumisen aiheuttaman väestöpoliittisen huolen kautta. (Anttonen 1999, 22.) Palkallisten äitiysvapaiden suhteen esitykset eivät kuitenkaan edenneet talonpoikais-Suomen ja työläisväestön intressierojen vuoksi (Kuusipalo 1994, 163).

Kansanliikkeiden kautta perhepolitiikan erilaisia poliittisia intressejä olivat aikakaudella jakamassa emäntäliike ja työväenliikkeen naiset. Emäntäliikkeen naiskansalaisuuden prototyyppinä oli ”Emäntä”, joka oli sekoitus porvariston perheideologian mukaista kotirouvaa ja perinteistä suomalaiskansallista maatalon emäntää. Emäntäliikkeen poliittiseksi kilpailijaksi nousi Työläisnaisliitto. Työläisnaisten pyrkimykset olivat kaksikärkisiä. Yhtäältä naiset haluttiin vapauttaa kapitalismin riistosta koteihin, mutta toisaalta pyrittiin parantamaan tasa-arvoista asemaa palkkatyössä. Koska kuitenkin suurin osa jäsenistöstä oli 1920-luvulla kotiäitejä, suuntautuivat poliittiset tavoitteet kotiäitilinjaan sekä perhe- ja äitiyskeskeiseen naiskäsitykseen. Palkkatyöläisnaiset järjestäytyivät enemmän vasemmistososialistiseen ay-liikkeeseen, kunnes sosiaalidemokraatit perustivat oman SAK:n naisjaoston, joka kiinnosti myös Työläisnaisliittoa. (Kuusipalo 1994, 160–161.) Väestöliitto perustettiin vuonna 1941 ja se toimi osaltaan aktiivisena perhetukien puolestapuhujana erityisesti lasten kotihoidon tukemisen puolestapuhujana, kuten myös vuonna 1920 perustettu Mannerheimin lastensuojeluliitto eli MLL (Anttonen 1999, 21).

3.2. ÄIDINPALKKA JA LASTEN PÄIVÄHOITOKYSYMYKSEN MUOTOUTUMINEN

Sotien välinen aika oli hiljaista perhepolitiikan aikaa. Agraarisessa Suomessa elettiin 1950-luvulla yhä yhteiskunnassa, jossa äidin paikka oli kotona pienten lasten kanssa. (Anttonen 1999, 31–35.) Maatalousvaltainen Suomi alkoi kuitenkin hitaasti sotien jälkeen teollistua, ja 1960-luvulta lähtien maatalous ei enää pystynyt tarjoamaan työtä ja elintasoa kaikille. Peltaja paketoitiin ja alkoi suuri

muutto kaupunkeihin. (Ks. esim. Jokinen & Saaristo 2002, 85–90.) Yhteiskunnan rakennemuutos nosti esiin lastenhoitokysymyksen ja kysymyksen äidin paikasta yhteiskunnassa uudella tavoin.

3.2.1. AJATUS ÄIDINPALKASTA HERÄÄ

Keskustelu äidinpalkasta lähti liikkeelle sosiaalidemokraattisen kansanedusta Martta Salmela-Järvisen aloitteesta vuonna 1947. Perhelisälakiin ehdotettiin lisättäväksi nk. äidinpalkka, jonka varassa äidit voisivat jäädä pois ansiotyöstä kotiin hoitamaan lapsia ja kotia. (Anttonen 1999, 29.) Tämä kuitenkin liittyi enemmänkin yksinäisten tai pienituloisten äitien heikkoon asemaan. Esitystä perusteltiin myös sillä, että yhteiskunnan tulisi antaa tunnustus äideille, jotka hoitavat lapsiaan kotona. (Marin 1994, 113.) Julkiseen keskusteluun ajatus äidinpalkasta tuli 1950- ja 1960-lukujen vaihteessa (Anttonen 2003, 168–171). Perusteluissa kuului psykososiaalinen diskurssi, jossa pienten lasten paikka nähtiin kotona äidin kanssa (Vuori 2001, 33–37). Ihanteena säilyi vielä pitkälle 1960-luvulle asti, että äidit voisivat hoitaa lapsensa kotona (Anttonen 2003, 171).

Maalaisliitto ja maalaisliiton naiset ajoivat ohjelmissaan 1960-luvulla aktiivisesti äidinpalkan lakisääteistämistä. Muiden puolueiden jakolinjat eivät olleet yksiselitteisiä. (Anttonen 1999, 31–35.) Sosiaalidemokraatit olivat avanneet keskustelun jo 1947, mutta perustelut olivat tällöin enemmän sosiaalihuollolliset. Äidinpalkka-keskustelun avaukset pysyttelivät 1960-luvulla Maalaisliiton naisilla ja järjestöistä Väestöliitolla. Linjan perustelut olivat kodin ensisijaisuus kasvatusympäristönä, lastenhoito- ja kotityön yhteiskunnallisen arvostuksen osoitus sekä kotihoidon kustannustehokkuus. Vuonna 1967 Espoossa ryhdyttiinkin kokeilumuotoisesti maksamaan päivähoitopulan vuoksi lasten kotihoidon tukea kunnan varoista. Tukea perusteltiin lähinnä kunnallistaloudellisin argumentein. (Anttonen 1999, 30–34.) Äidinpalkkaa koskevassa keskustelussa oli vahvasti myös esillä kompensatio, sillä samanaikaisesti ryhdyttiin ratkomaan myös päivähoitoon liittyvää kysymystä. Päivähoidosta saatavan hyödyn käyttämättä jättäville tulisi taata oikeudenmukainen kompensatio. (Anttonen 2003, 33.)

3.2.2. PÄIVÄHOITOKYSYMYKSEN NOUSU

Suomi oli pitkään maatalousvaltainen maa ja maatalousympäristössä lapset hoidettiin työn lomassa. 1960-luvulla naisten palkkatyöhön osallistumisessa tapahtui kuitenkin suuri muutos. Suomessa siirryttiin vuosien 1950 ja 1970 välillä maatalousvaltaisesta ja teollisesti yksipuolisesta elinkeinorakenteesta kaupunkielinkeinoihin, joissa palveluiden merkitys kasvoi ja teollisuuden rakenne monipuolistui. Palkansaajien määrä kasvoi erityisesti toimihenkilöammateissa. Maa- ja metsätalous menetti tänä ajanjaksona lähes puoli miljoonaa henkilöä. Rakennemuutos merkitsi

myös kaupungistumistumista ja väestön siirtymistä. (Kyntäjä 1993, 92.) Yhteiskunnan muutos oli nopea ja yhden ansaitsijan perhemalli ei ehtinyt vakiintua, koska naisten tekemät maataloustyöt vaihtuivat teollisuus- ja palvelutöihin. Rakennemuutoksen nopeus ja sen kalleus edellyttivät molempien vanhempien työssäkäyntiä, vaikkakin kotiäitiyttä pidettiin yhä 1950- ja 1960-luvuilla yleisenä ihanteena¹¹. (Haataja 2006, 128.)

Lasten päivähoito oli siirtynyt lastensuojelulain alaisuuteen vuonna 1936 ja vielä 1960-luvulle asti päivähoidosta käydyt keskustelut olivat lastensuojelullisesti painottuneita (Rauhala 1996, 110). Yhteiskunnan muutosten myötä päivähoidon lastensuojelullinen merkitys alkoi kuitenkin vähitellen väistyä. 1960-luvulla vaatimukset päivähoidon julkisesta organisoimisesta nousivat esiin useasta eri suunnasta. (Anttonen 1999, 26.) Naisten työssäkäynti kasvoi nopeasti ja heitä tarvittiin työmarkkinoille. Myös yhteiskunnan sukupuolimallien arvoissa tapahtui voimakas muutos ja naisen kansalaisuus muotoiltiin uudelleen. (Julkunen 1994, 179–201; Anttonen 1994, 203–226.)

Päivähoitokysymys lähti toden teolla liikkeelle vuonna 1963 jolloin se oli MLL:n järjestämän lastensuojeluviikon teemana. Kaksi vuotta myöhemmin perustettiin tasa-arvoa ajava Yhdistys 9¹², joka otti päivähoitokysymyksen asialistalleen. Myös kaikki puoluepoliittiset naisjärjestöt muodostivat oman kantansa päivähoitoon. Kaikki toimijat, kuten kansalaisjärjestöt, ay-liikkeen naiset, poliittiset naisjärjestöt ja uusi radikaaliliike kohdistivat vaatimuksia valtion suuntaan. Päivähoidon ongelmakohdiksi koettiin puutteellinen ja vanhentunut lainsäädäntö¹³, saatavuuden epätasaisuus, tarjonnan vaihtelu, epätasainen laatu, kalleus sekä ennen kaikkea kysynnän yllättävä laajuus. Vuonna 1967 perustettu lasten päivähoitolaitostoimikunta asetti päivähoidolle sekä sosiaalisen että kasvatuksellisen tehtävän. Komitea käytti yhä lastensuojelullista ilmausta määritellesään päivähoitolaitokset sosiaalipedagogisiksi lastensuojelulaitoksiksi. Olihan päivähoito yhä lastensuojelulain (1936) mukaista toimintaa. (Rauhala & Välimäki 2000, 394–396.)

1960-luvulla päivähoitokysymys politisoitui monelta taholta. Julkusen (1993, 168–170) mukaan päivähoitoasiasia ajettiin kolmessa eri rintamassa, joissa korostuivat eri tavoin koetut sosiaaliset oikeudet. Vanhassa porvarillis-agraarisessa argumentaatiossa ei puhuttu naisten oikeuksista vaan

¹¹ Mielenkiintoista naisten työssäkäyntiasteesta on se, että 1960-luvulla kahden ansaitsijan lapsiperheitä oli jo noin 60 %, vaikka äitien työssäkäyntiä ei ollut vielä tuettu politiikan keinoin. (Ks. esim. Haataja 2006, 130)

¹² Vuonna 1966 perustettu tasa-arvoa ajava Yhdistys 9 kertoo radikaalista käänteestä irtautumisellaan naiskäsityksestä, joka perustuu sukupuolten erilaisuudelle ja sukupuolijärjestelmän kaksijakoisuudelle. Yhdistyksen naiskäsitykseen liittyi lastenhoidon ja työssäkäynnin yhtäikaisuus. Tasa-arvo saavutettaisiin tekemällä sukupuoliero politisoimalla näkyväksi. (Anttonen 1997, 190–191.)

¹³ Päivähoitoa säädeltiin vielä vuoden 1936 lastensuojelulailla.

naisen luonnollisesta paikasta kotona. Päivähoidon järjestämisestä vaiettiin. Toisena rintamana oli tasa-arvoliike, jonka kärjessä oli Yhdistys 9 vaatien tasa-arvoista kansalaisuutta ja oikeuksia, jotka mahdollistaisivat päivähoidon järjestäminen. Kolmantena rintamana oli kaksijakoista kansalaisuutta korostava porvarillinen naisliike, jossa oikeus korostui valinnanvapautena.

Julkunen (1994, 179–201) on esittänyt, että Suomessa solmittiin 1960–1970-lukujen murroksessa *uusi sukupuolisopimus*, jossa naisen paikka määriteltiin uudelleen. Rakennemuutos tarjosi naisille uusia mahdollisuuksia koulutuksen ja palkkatyön yleistymisen kautta. Kotiäiti-ideologia joutui puristuksiin palkkatyösopimuksen myötä, kun työstä tuli myös naisen oikeus. Naisille haluttiin antaa mahdollisuus yhdistää elämässään perhe, lapset ja ammatti. On puhuttu myös *valtionfeminismistä*, koska uudistuvasta sukupuolisopimuksesta tuli palveluvaltion luomisen dynaaminen voima. Uusi sukupuolisopimus ja sosiaalidemokratisoituva yhteiskunnallinen toimintatapa ruokkivat toinen toisiaan. Naisten ansiotyön ekspansio muodosti hyvinvointipalvelujen laajenemisen kanssa toinen toistaan ruokkivan suhteen. Anttonen (1994, 211) näkee naisen aseman kahtia jakautuneeksi ja myös yhteen kietoutuneeksi naiskansalaisuudeksi ja palkkatyökansalaisuudeksi.

3.3. PÄIVÄHOITOKYSYMYS SAA VIIMEIN ENSIMMÄISEN RATKAISUN

Poliittiset linjaerot tulivat selkeästi näkyviin vuonna 1972 käydyssä päivähoitolakia koskevassa keskustelussa, jossa eduskunnan oikeisto moitti vasemmistoa lasten laitostamisesta (Kangas 2006, 305). Poliittisessa päätöksenteossa päivähoitokysymyksen ratkaisemiseksi oli useita poliittisia näkökulmia. Työväestöä edustivat SDP ja SKDL¹⁴, maatalousväestöä Maalaisliitto¹⁵ ja toimihenkilöitä Kokoomus. Päivähoitokeskusteluissa voitiin havaita niin intressikonflikteja, kuin ideologisia eroja. Puolueiden peruslinjat päivähoidon järjestämiseksi erottuivat selkeästi toisistaan. SDP ja SKDL olivat selkeimmin julkisen päivähoidon kehittämisen kannalla. Tämä sopi työväenluokkaiseen individualistiseen ideologiaan, jossa naisen työssäkäynti ja oman uran ja elämän rakentaminen oli hyväksyttävää ja suositeltavaa. SDP myös ajoi universaaleja koko väestölle kuuluvia palveluja, joita julkinen päivähoito edusti. Oikeistopuolueista etenkin Maalaisliitto vaati julkista tukea kotona lapsiaan hoitaville äideille. Sopihan maatalousväestön elämänpiiriin luontevasti lasten hoitaminen kotona. Kokoomukselle lastenhoitokysymys oli mutkikkaampi. Puolueen oma perinteisiin arvoihin pohjautuva perheideologia ei enää sopinut yhteiskunnan muutosten kourissa. Toisaalta Kokoomus

¹⁴ Vuodesta 1990 lukien Vasemmistoliitto, joka syntyi Suomen Kansan Demokraattisen liiton (SKDL) ja Suomen Kommunistisen Puolueen (SKP) pohjalta.

¹⁵ Vuoteen 1964 asti Maalaisliitto (ML), jonka jälkeen Keskustapuolue vuoteen 1988 asti. Puolueen nimi on tämän jälkeen ollut Suomen Keskusta (Kesk.)

ei myöskään ollut agraaripuolue. Ideologisesti puolueen linjaan ei sopinut myöskään julkinen päivähoito, joka edusti heille sosialismia ja lasten laitostamista. Niinpä ainoa ratkaisu oli vaatia verohelpotuksia yksityisen kotiapulaisen palkkaamiseksi. (Ervasti 1996, 66–89.) On myös väitetty, että 1970-luvun porvarit pelkäsivät vasemmiston oppien leviävän lastentarhojen kautta (Onnismaa 2001, 359–360).

3.3.1. PÄIVÄHOITOKYSYMYKSEN RATKAISU 1973

Päivähoidon järjestämistä koskevissa eduskuntakeskusteluissa palattiin 1970-luvulla toistuvasti teemoihin, jotka tulivat esille jo vuonna 1947 sosiaalidemokraattien jättämässä ensimmäisessä äidinpalkkaa koskevassa aloitteessa. Näitä teemoja olivat oikeudenmukaisuus, valinnanvapaus, naisten kaksoistaakka, lasten hyvinvointi, kustannustehokkuus, työvoiman tarjonta ja pronatalismi¹⁶. Teemojen sisältö ja käsitteistö tosin avautuivat kullekin poliittiselle ryhmälle omalla tavoin. (Kangas 2006, 305.) Joka tapauksessa yhteiskunnan astuminen kodin ja lapsuuden intiimille alueelle lainsäädännön kautta oli uutta ja ainutlaatuista.

Onnismaan (2001, 356) mukaan lainsäätäjät liikkuvat pelkojen ja toiveiden ohjaamina, koska alue oli kaikille täysin uusi. Onnismaa erittelee 1973 päivähoitolain eduskuntakeskusteluista neljä eri diskurssia, missä nämä pelot ja toiveet ilmenivät. Ensinnäkin kotihoitoa puollettiin perinteisten arvojen (koti, uskonto, isänmaa) säilyttämiseksi, vaikka toisaalta kotihoitoa vastustettiin kodin vaarojen kautta viitaten kotien olosuhteisiin, jotka eivät aina olleet parhaat mahdolliset. Kolmanneksi julkista päivähoitoa puollettiin rinnastamalla se kasvatuksellisesti koululaitokseen, jossa ammatillisen asiantuntijan ohjaus on modernisoituvat kansakunnan etujen mukaista. Ja neljänneksi päivähoito nähtiin toisin myös laitospäivähoitona ja siten uhkana perheen yksityisyydelle. (Mt., 358.)

Lasten päivähoidon puolesta puhuivat SKDL ja SDP vedoten päivähoidon arvoihin kotien erilaisten kasvatumahdollisuuksien tasaajana. Tämän taustalla oli ajatus pohjoismaisesta universaalista hyvinvointivaltiomallista sekä yhteiskunnan vastuunoton tarve hoivariippuvuuden vähentämiseksi. Järjestelmä mahdollistaisi naisten yhtäläisen työssäkäynnin ja nostaisi syntyvyyttä. Vastustajat löytyivät Maalaisliiton ja Kokoomuksen riveistä. Päivähoidon laitospäivähoito ja tasapäästäminen tuntuivat heistä vieraalta, koska lapsille paras hoiva annettaisiin kotona. Yhteiskunnallisella tasolla julkisten palvelujen laajentaminen epäilytti, ja samoin kansakunnan kohtalo, mikäli lapset

¹⁶ Syntyvyys oli laskenut 1970-luvulle tultaessa, ja vuonna 1973 syntyivät historian pienimmät ikäluokat.

kasvatettaisiin laitoksissa. Myös mielenterveyden vaarantuminen nähtiin uhkana. (Anttonen 2003, 165–168 ; Ervasti 1996, 66–89; Julkunen 1994, 95–97; Välimäki 1999, 141; Rauhala 1996, 115–117.)

Esityksen lasten päivähoidosta antoi viimein sosiaalidemokraattinen Paasion II hallitus. Lakiehdotuksen tarkoituksena oli sijaishuollon järjestäminen yleisenä sosiaalipalvelujärjestelmänä, johon jokainen palvelua tarvitseva voisi turvautua. Laki tuli voimaan sosiaalidemokraattisen Sorsan hallituksen aikana. Seimet ja lastentarhat yhdistyivät päiväkodeiksi. (Lipponen ym. 2014.) Päivähoidon tehtävä irtautui vanhasta lastensuojelullisesta kytkennästä ja päiväkotiyhteistyö ymmärrettiin kokonaisuudeksi saattaa kaikki ikäryhmät tasavertaiseen asemaan. Päiväkotiyhteistyö yhdisti seimen hoidollisen ja lastentarhan kasvatuksellisen hoitokäsityksen. (Välimäki & Rauhala 2000.)

Lain voimaantulon jälkeen palveluita ryhdyttiin laajentamaan kuntasektorille. Vuonna 1972 päivähoitopaikkoja oli aiemman valtionavun piirissä noin 40 000. (Anttonen 1999, 27.) Vuonna 1973 paikkoja oli 51 000. Hallitus esitti vuonna 1973, että paikkatarve olisi heti 100 000–120 000 lisää, mutta tähän tavoitteeseen päästiin vasta kymmenen vuotta myöhemmin. (Rauhala & Välimäki 2000, 397.) Lain universaalisuusperiaate ei aluksi täytynyt, koska hoitopaikoista oli huutava pula. Paikat jaettiin tuloperustein ja hyvätuloisille perheille paikkoja ei riittänyt. (Anttonen 1999, 27.)

3.3.2. ÄIDINPALKKA JÄÄ ODOTTAMAAN RATKAISUA

Toinen kiistakysymys jäi vuoden 1973 päivähoitoasetuksen alla ratkaisematta. Lapsiperheitä asui 1970-luvun alussa vielä paljon maaseudulla ja haja-asutusalueilla, joissa lapsilla ei ollut mahdollisuutta tai tarvetta lasten päivähoitoon äidin työskennellessä maataloudessa. Päivähoitolain ensisijainen tarkoitus oli sijaishuollon järjestäminen vanhempien työssäoloajaksi, ja äidinpalkka jäi päätöksenteossa paitsioon. (Lipponen ym. 2014.) Päivähoidon vastustajat hyväksyivät uuden päivähoitolain sillä edellytyksellä, että lasten kotihoitoa tukeminen otettaisiin myöhemmin hallituksen asialistalle (Rauhala & Välimäki 2000, 398). Lasten päivähoitoa ja naisten asemaa pohtivat komiteat esittivätkin 1970-luvun alkupuolella esityksiä hoitolisän maksamisesta kotona lapsia hoitaville äideille, mutta nämä esitykset eivät menneet läpi (Anttonen 2003, 171–172).

Varjosen (2011, 62–64) mukaan lasten kotihoitoa lähdettiin ratkaisemaan kahdesta hyvin erilaisesta näkökulmasta. Ensimmäisen näkökulman perustana oli sukupuolten välinen tasa-arvo ja vanhemmuuden jakaminen isän hoitovastuuta lisäämällä. Tämä olisi vaatinut tasa-arvoisia järjestelyjä myös työmarkkinoilla. Toinen näkökulma taas korosti äidin hoivaa lapsen hyvinvoinnin tuottajana, jossa painotettiin äidin hoivan ensisijaisuutta ja lapsen paikkaa kotona äidin kanssa.

Tasa-arvon puolesta hoivan jakamista ajoivat vasemmisto, Rkp ja osittain myös liberaalit. Muita toimijoita olivat TANE¹⁷ ja osittain myös SAK¹⁸. Kokoomuksen ja maaseutupuolueiden linja nojasi äidinhoivan diskurssiin. Tasa-arvo näkemys pyrittiin varsinkin Kokoomuksen toimesta rajaamaan pois keskusteluista. Kotihoidon tukea puoltavissa puheenvuoroissa vedottiin myös ensi kertaa valinnanvapauteen. (Anttonen 1999, 37–38.) Tosin siinä missä valinnanvapaus oli vasemmistolle vapautta valita, kumpi vanhemmista hoitaisi lasta, niin äidinhoivan diskurssissa valinnanvapautta oli vapaus valita päivähoiton ja kotihoidon välillä (Varjonen 2011, 63–64). Valinnanvapauden ja tasa-arvon argumenttien lisäksi myös julkistaloudelliset ja työpoliittiset motiivit nousivat esiin. Kuntataloudellisissa perusteluissa näkyi laskusuhdanne ja sitä kautta myös heikko työllisyystilanne ja työvoiman ylitarjonta, joita kotihoidon tukemisen nähtiin lieventävän. (Anttonen 1999, 39.)

Huolimatta jo 1960-luvulla alkaneesta työvoiman ylitarjonnasta ja päivähoitopaikkojen puutteesta, kaupunkilaisnaisten työssäkäynti yhä yleistyi. Espoossa oli ryhdytty maksamaan kunnan varoista kotihoidon tukea kokeiluna vuonna 1967. Tuki ei sinänsä ollut nimensä mukaista ”äidinpalkkaa”, vaan se oli lastenhoitopalkkion sijaan rinnastettavissa ennemminkin pienituloisten perheiden toimeentuloturvaan. (Marin 1994, 114.) 1970-luvulta lähtien myös muut yksittäiset kunnat ryhtyivät maksamaan kotihoidon tuen tapaista etuutta omista varoistaan. Tuki muuttui valtakunnalliseksi kokeiluksi vuonna 1978, mutta tuki oli vaatimatonta ja tiukan tarveharkintaista. Vuonna 1980 tuen ehtoja lievennettiin ja markkamäärää nostettiin. Vuonna 1980 tuensaajia oli jo yli 20 000. Kokeilusta lähtenyt käytäntö alkoi nopeasti laajentua. (Anttonen 2003, 172.) Kuntien motiivina olivat kuntatalouden säästöt sekä konkreettinen päivähoitopaikkojen vaje (Hiilamo & Kangas 2009, 73).

3.4. VUODEN 1984 KOMPROMISSI

Maalaisliitto ja myöhemmin Keskusta pitivät lasten kotihoidon tuen teemaa aktiivisesti yllä (Kangas 2006, 306). Tuen lakisääteistäminen alkoi olla 1980-luvulla jo selvää, mutta tuen muodoista ei päästy yksimielisyyteen. Keskusta ajoi tasasuuruista etua, kun taas sosiaalidemokraattien näkemys oli tarveharkintainen ja tulosidontainen malli. (Korpinen 1997, 40.) Vasemmisto vastusti kotihoidontukea, koska se ajaisi naiset kotiin. Vaikka toisaalta taas merkittävä osa vasemmistoa äänestäneistä työläisnaisista mielipidemittausten mukaan kannatti tukea. Keskustalle tuki merkitsisi oikeudenmukaisuutta perhekustannusten tasaukseksi. Kokoomus painotti voimakkaasti

¹⁷ TANE eli Tasa-arvoasian neuvottelukunta perustettiin vuonna 1972 valtioneuvoston kanslian yhteyteen edistämään naisten ja miesten välistä yhteiskunnallista tasa-arvoa. TANE:lla on neuvoa antava rooli valtionhallinnossa tasa-arvoasioita valmistelevana ja niistä neuvottelevana asiantuntijatahona. (STM 1997.)

¹⁸ SAK eli Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö.

verovähennysoikeutta lastenhoitajan palkkaukseen. Agraaris-porvarillinen valinnanvapaus nähtiin niin valintana valita paikka missä työskennellä kuin myös valinnanvapautena valita lastenhoitomuoto. Oikeudenmukaisuus ja valinnanvapaus näyttäytyivät vasemmistolle toisin. Kotihoidontuki nähtiin tulonsiirtona palkkatyöläisiltä maanviljelijöille. Vasemmistolle valinnanvapautta oli valita työ, jolloin lasten kotihoidon tuki olisi sitä rajoittavaa. (Kangas 2006, 306–307; Hiilamo & Kangas 2009, 76–81.) Eduskuntakeskustelu lasten hoitojärjestelyistä vuonna 1984 noudatteli samaa hyvin arvo- ja tunnepitoista tematiikkaa kuin vuoden 1973 päivähoitolakia edeltänyt keskustelu (Kangas 2006, 304–312; Anttonen 1999, 41–44).

Lasten kotihoidontuesta päätettiin lopulta vuonna 1984 ”historiallisessa kompromississa”, joka toteutettiin suurena perheuudistusten pakettina. Samalla paketissa päätettiin alle kolmivuotiaiden lasten subjektiivisesta oikeudesta kokopäiväiseen kunnalliseen päivähoitoon. (Rantalaiho 2012, 72.) Lakipakettia on kutsuttu historialliseksi kompromissiksi, koska hallituksessa istui sosiaalidemokraattien ohella myös keskusta. Lakien ja eri näkemysten läpimenoa kompromissina auttoi merkittävästi 1980-luvun suotuisa taloudellinen tilanne. Ilman hyvää taloudellista suhdannetta, kompromissia olisi tuskin syntynyt (Anttonen 1999, 42–43.) Hiilamon ja Kankaan (2009, 78) mukaan tähän päätökseen kehittää kotihoitoa oli keskeisinä perusteluina valinnanvapaus ja lapsen paras, joten kotihoidon tuen puolestapuhujat onnistuivat retoriikassaan.

Kotihoidon tuki toteutettiin keskustapuolueen ajamana tasasuuruisena etuutena. Sipilä (1996, 193) toteaa, että maaseutuväestöllä ja naisilla on ollut Suomessa poikkeuksellisen vahva asema, joka on vaikuttanut monella tapaa sosiaalipolitiikan innovaatioihin ja järjestelmän rakentumiseen. Päätös kotihoidontuesta olikin tuloihin sitoutumattomana etuutena voitto etenkin maaseudun naisille. Myös sosiaalidemokraatit saivat oman tahtonsa läpi, kun myös päivähoitojärjestelmää kehitettiin edelleen lain yhteydessä. (Rantalaiho 2012, 72.) Kokoomuksen ajama kotiapulasten verohelpotuksia ajama linja oli ongelmallinen, koska se ei saanut kannatusta edes omissa äänestäjissä. 1980-luvulla Kokoomus alkoi ajautua lähemmäksi päivähoitolinjaa. Tässä auttoi sosiaalidemokraattinen näkemys universaalista korkeatasoisesta palvelusta, joka ei sulkisi keskiluokkaa pois. (Ervasti 1996, 66–89.)

3.5. LASTENHOITOJÄRJESTELMÄ NYKYÄÄN

Nykyinen päivähoitojärjestelmä tarjoaa kaksi vaihtoehtoista tapaa hoitaa lasta. Järjestelmä perustuu vuoden 1985 lakiin, jonka uudistukset tulivat voimaan asteittain saavuttaen täyden laajuutensa vuonna 1990. (Miettunen 2008, 19.)

3.5.1. KOTIHOITO

Kotihoidontuesta tuli vuoden 1985 päivähoitouudistuksen jälkeen vähitellen merkittävä hoitomuoto alle kolmevuotiaiden lasten hoidon järjestelemiseksi. Vuodesta 1989 lähtien etuus on koskenut kaikkia lapsiperheitä, joissa alle kolmevuotiaat hoidetaan ilman kunnallista päivähoitoa. Etuus koostuu perus- ja tulosidonnaisesta osasta sekä kuntakohtaisesta lisästä. Vuosina 1993 ja 1994 tukea muutettiin siten, että kotihoidon tuki vähennettiin mahdollisesta työttömyyspäivärahasta. (Korpinen 1997, 40–42.) Kotihoidontukeen tehtiin leikkauksia 1990-luvulla ja vuonna 1996 tukea leikattiin peräti 23 %. Leikkaukset herättivät keskustelua monella tavoin kotihoidon tuen merkityksestä ja tulevaisuudesta. Epäiltiin, että voiko kotihoito enää leikkausten jälkeen olla todellinen vaihtoehto päivähoidolle. (Korpinen 1997, 55; Korpinen & Sipilä 1998.)

Kotihoidontuen saajien määrässä tapahtuikin 1990-luvun puolessa välissä muutos ja etuisuuden suosio alkoi laskemaan. Merkilläpantavaa on, että muutokset tapahtuivat jo ennen tuen leikkauksia. Korpinen (1997, 65, 73) esittää, että selityksenä ei olisi yksin leikkaukset, vaan myös perheiden epävarmuus tuen jatkumiseen. Vuoden 1996 alussa päivähoitopaikkojen kysyntä kasvoikin rajusti. Toisaalta myös 1996 alusta tuli voimaan päivähoitolaissa muutoksia subjektiivisen oikeuksien laajenemisessa. Samoihin aikoihin alkoi myös joukkotyöttömyys hellittää ja selitti osaltaan päivähoidon tarpeen kasvua. Syitä kotihoidontuen suosion laskuun on siten esitetty useita. Vuonna 2013 lasten kotihoidontuen piirissä oli yhteensä 174 425 lasta ja kotihoidon tuen saajia 116 219, joista 109 434 naisia (Kela 2014).

3.5.2. PÄIVÄHOITO

Päivähoidon lainsäädäntöä uudistettiin vuonna 1990 siten, että kaikki alle 3-vuotiaat saivat subjektiivisen oikeuden hoitopaikkaan. Päätös oli valmisteltu jo vuonna 1985, mutta sen täytäntöönpano lykkääntyi säästöpainneiden vuoksi. Vuonna 1996 päivähoito-oikeutta vielä laajennettiin koskemaan kaikkia alle kouluikäisiä lapsia. Oikeuden laajeneminen lisäsi päivähoidossa olevien lasten osuutta, mutta ei mitenkään erityisen dramaattisesti. Muutokset osuivat ennemminkin perhepäivähoidon ja päiväkotien välille, kun kunnallista perhepäivähoitoa karsittiin. Kotihoidontukijärjestelmän kehittyminen samaan aikaan vaikutti siihen, että alle kolmevuotiaat hoidettiin enemmän kotona, eikä subjektiivinen oikeus päivähoitoon lisännyt tästä syystä päivähoitopaikkojen kysyntää. (Hiilamo 2006, 129–131; 2005, 65–68.) Subjektiivisen päivähoito-oikeuden laajentamisen poliittiset perusteet pohjautuivat tasa-arvoon ja lapsiperheiden suhteellisen aseman parantamiseen. Päätökset valmisteltiin hyvinvointivaltion kultakaudella 1980-

luvun lopulla, jolloin kustannusten merkitystä tärkeämmäksi muodostui sukupuolten välinen tasa-arvo. Toisin kuin oli 1960- ja 1970-luvuilla, jolloin päivähoitopolitiikan perustelut löytyivät työvoimapolitiikasta. 1990-luvulla naisten työssäkäynti ei enää lisääntynyt, eikä näin työvoimasta ollut enää pulaa. (Hiilamo 2005, 76.)

Nykyään¹⁹ päivähoidon piirissä on kaikkiaan 228 981 lasta. Noin 62 % kaikista 1-6 vuotiasta lapsista hoidetaan joko kunnallisissa päiväkodeissa, yksityisen hoidon tuella yksityisessä hoitopaikassa tai perhepäivähoidossa. Enemmistö näistä, eli 78 % lapsista on kunnallisissa päiväkodeissa. Perhepäivähoidon osuus on enää noin 15 %. Lapsista noin 79 % on kokopäivähoidossa. Alle yksivuotiaita lapsia on päivähoidossa alle 500, joten pienet vauvat hoidetaan pääsääntöisesti kotona. 1-2-vuotiaista hoidossa on ikäluokan lapsista 40 %. Leikki-ikäisistä eli 3-5 vuotiasta enemmistöllä eli 74 %:lla on hoitopaikka. (Lasten päivähoito 2013.) Loput kaikista 1-6 vuotiaista lapsista (38 %) hoidetaan siis muutoin, eli käytännössä kotona lasten kotihoidon tuen avulla. Vuodesta 1997 lähtien lastenhoito on voitu järjestää vielä uuden tukimuodon, yksityisen hoidon tuen turvin. Kotihoidontukea on tosin voinut käyttää aiemminkin yksityisen hoidon järjestämiseksi, mutta tällöin se on tullut verotetuksi kahteen kertaan. (Miettunen 2008, 20.)

3.6. JÄNNITTEET

Katja Repo (2009) on tuonut väitöskirjassaan esiin, kuinka lapsiperheiden arkea reunustaa kotihoidontuen ja päiväkotihoidon välille rakentunut diskursiivinen jännite. Ristiriita virittyi jo 1960-luvulla ja 2000-luvulle tultaessa kunnallinen päivähoito ja kotihoito ovat olleet keskusteluissa yhä tiukemmin vastakkain. Toisaalta pienten lasten äitien ansiotyöstä on tullut hyväksyttyä, toisaalta siihen on taas alettu suhtautua aikaisempia vuosia kielteisemmin. Arkipuheissa työntekoa on pidetty lisääntyneiden lasten ja nuorten ongelmien syynä, ja asiantuntijatkin ovat vedonneet äidinhoivan merkityksellisyyteen kiintymyssuhdeteoriaan nojaten. Päiväkotilinjan kannattajat ovat puolustaneet palveluita mm. vetoamalla sukupuoliroolien modernisoitumiseen, naisten oikeuteen käydä ansiotyössä, valinnanvapauteen sekä lasten tarpeeseen toimia ryhmässä ja saada virikkeellistä hoitoa. Vaikka kotihoidon tukea heikennettiin edellisen laman aikoihin, niin myös päivähoito on kokenut 1990-luvulta lähtien kurjistumista ryhmäkokojen suurentumisen ja henkilöstön vaatimuksissa ja määrissä tapahtuneiden leikkausten vuoksi. (Anttonen 2003, 178–179.) Kunnat myös vähensivät 1990-luvun alussa voimakkaasti päivähoitoon käyttämiään varoja.

¹⁹ Vuoden 2013 päivähoitotilasto.

Osin tämä johtui työllisyystilanteen aiheuttaman kysynnän laskun myötä, ja osin taas kuntien säästötoimenpiteistä. Päiväkoteja suljettiin ja perhepäivähoitajien virkoja lakkautettiin. Kuntien mahdollisuuksia säästöihin vapauttivat valtionosuusjärjestelmän uudistus sekä asetusmuutokset. (Huttunen ym. 1996, 96- 97; Välimäki 1999, 181.)

Nykyiset kulttuuriset käsitykset hyvästä äitiydestä ja isyydestä edellyttävät pidempää kotonaoloaikkaa pikkulasten kanssa. Perheelle annettu aika ja perheessä tapahtuva hoiva ovat olleet yhä enemmän kulttuurisesti tärkeitä arvoja. (Rantalaiho ym. 2012, 197.) Repo (2009) puhuu väitöskirjassaan perheiden käyttämästä ”familistisesta puhetavasta”. Tällä puhetavalla Repo tarkoittaa perheyhteisyyttä korostavaa puhetapaa, johon sisältyy erittely lasten edusta ja vanhempien läsnäolosta. Revon mukaan lapsiperheiden arjessa ovat läsnä useat ja hyvin ristiriitaisetkin kulttuuriset odotukset, jotka luovat jännitteen työn ja perheen välille. Hän näkee familismin myös joustavana. Individualistisia ratkaisuja voidaan perustella familismilla, perheen edulla. (Mt., 74–79.) Perhepuheen keskeinen teema on ollut perheaika. Perheajan on koettu ratkaisevan sosiaalisia ongelmia ja se on käsitetty osana hyvää vanhemmuutta. Riitta Jallinojan (2006, 131, 154) mukaan perheen ja työn yhteensovittaminen voidaan familismin mukaisesti kuitenkin ratkaista laadukkaan päivähoidon ja lyhennetyn ansiotyön kautta. Näillä keinoin perheen ja työn yhteensovittaminen saa ”säädyllisen ratkaisun” familismin mukaisesti. Modernin familismi sallii naisten työssäkäynnin, mutta asettaa sille rajat.

Jallinojan (2006) mukaan Suomessa koettiin vuosituhaten vaihteessa familistinen käänne, joka nostatti liikehdintää perheen ja kodin puolesta. Jallinoja täsmentää familismin rakentuvan kahden pilarin, kotiäitiyden ja hyvän vanhemmuuden varaan. Vuosituhannen familistiseen käänteeseen Jallinoja lisää uudet modernit ainekset ja kutsuu sitä ”moderniksi familismiksi”. Moderni familismi ulottuu myös perheen ulkopuolelle, jossa se muovaa yhteiskunnan käytäntöjä. Kotiäitien puolustuspuhe ja politisoituminen ovat olleet osa tätä liikettä. (Mt., 97.) Norjalainen perhepolitiikan tutkija Arnlaug Leira (2002,42) käyttää termejä ”defamilisaatio” ja ”refamilisaatio” jaotellessaan kahta lastenhoitopolitiikassa vallitsevaa vastakkaista suuntausta. Defamilisaatio edustaa lasten julkista päivähoitolinjaa subjektiivisin päivähoito-oikeuksin ja refamilisaatio taas edustaa kotihoidon tuella tapahtuvaa lastenhoitoa kotona. Leiran mukaan Suomi edustaa pohjoismaalaisittain täysin omaa linjaansa, koska muualla Pohjoismaissa painotetaan kahden ansaitsijan mallia, johon kuuluvat ensisijaisesti julkiset päivähoitopalvelut. Kotihoidon tukeminen on tällöin ristiriidassa pohjoismaisen hyvinvointivaltion lastenhoitopolitiikan kanssa. (Leira 2002, ks. myös Rantalaiho 2012, 65–110.)

4. POLIITTINEN PÄÄTÖKSENTEKO JA EDUSKUNTA

Eduskunnan keskustelut ovat merkittävässä roolissa poliittisessa päätöksentekoprosessissa ja siten ne ovat osa koko poliittisen päätöksenteon järjestelmää. Tässä luvussa käsitellään politiikan päätöksentekojärjestelmää eduskunnan ja puolueiden näkökulmasta, sekä kartoitetaan eduskunnassa käytävien keskustelujen merkitystä osana poliittisia prosesseja.

4.1. LAINSÄÄDÄNTÖ JA EDUSKUNNAN MERKITYS

Lakialoitteet tulevat eduskunnalle joko hallituksen esityksinä tai kansanedustajien lakialoitteina. Lisäksi vuonna 2012 tuli voimaan perustuslain muutos, joka mahdollistaa kansalaisaloitteen jättämisen eduskunnalle. Hallituksen roolia kuvastaa kuitenkin merkittävästi se, että hallituksen esityksiin perustuvien lakien osuus on ollut 1950-luvulta lähtien vaalikausilla aina yli 98 % hyväksytyistä laeista²⁰. Kaikista hallituksen tekemistä lakiesityksistä on noin 95 % hyväksytty uusiksi laiksi. Kansanedustajien lakialoitteiden eteneminen on ollut tähän verrattuna vähäistä, ja vain joka sadas näistä lakialoitteista on säädetty laiksi. (Paloheimo 2002, 209–211.) Kansalaisaloitteita on jätetty eduskunnalle perustuslain muutoksen mahdollistamana vuodesta 2012 lähtien yhteensä kuusi kertaa. Näistä lakialoitteista eduskunta hyväksyi vuonna 2013 tasa-arvoisen avioliittolain.

Heikki Paloheimon (2002, 213–221) mukaan eduskunnan asema päätöksenteossa on ollut kasvusuuntaista. Presidentin vahvasta valta-asemasta on haluttu luopua ja EU-jäsenyyden myötä on myös ollut tarvetta siirtää lisää valtaoikeuksia hallitukselle. Presidentillä ei ole ollut enää myöskään tarvetta ohjata hallituksen toimintaa, koska puolueiden lisääntynyt koalitiójousto ja koalitiokapasiteetti²¹ ovat vakauttaneet hallituksia. Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa poliittisen vallan painopiste käytännössä siirtyi pääministerivetoiselle parlamentille.

Vaikka valtiosääntöuudistus on kasvattanut olennaisesti eduskunnan vaikutusvaltaa, ovat eduskunnan mahdollisuudet vaikuttaa asioihin kaventuneet muista syistä. Esityslistalla olevat asiat ovat muuttuneet yhä vaikeammin avautuviksi ja yksityiskohtaisemmiksi. Käsiteltävien asioiden määrä on myöskin kasvanut ja päätöksentekoa edeltäville keskusteluille on jäänyt yhä vähemmän aikaa. Suuri osa asioista hyväksytään ilman keskusteluja priorisoinnin pakotuksesta. Tätä voidaan

²⁰ On huomioitavaa, että hallituksen esitykset eivät välttämättä ole sellaisenaan tulleet hyväksytyiksi, vaan esitysten sisältöön ja hyväksyttyihin lakeihin ovat vaikuttaneet eduskuntaryhmien kannanotot jo esitysten valmisteluvaiheessa sekä muutokset lakien eduskuntakäsittelyissä (mt.)

²¹ Koalitiójoustopilla ja koalitiokapasiteetilla tarkoitetaan yhä useampien puolueiden joustavaa kykyä toimia samassa hallituksessa ja muodostaa niitä. (Ks. esim. Paloheimo & Sundberg 2009, 237.)

tulkita eduskunnan ”kumileimasinsuhteena” hallitukseen. Mutta toisaalta heikkokin kansanedustuslaitos voi tarjota elävän ja mielenkiintoisen areenan kansaa kiinnostaville keskusteluille, joten vallan merkitys ei ole niin yksiselitteistä. (Raunio & Wiberg 2014, 8-10.)

Parlamentaarisessa demokratiassa hallituspuolueet kantavat poliittisen vastuun hallituksen harjoittamasta politiikasta ja oppositiopuolueilla on sekä mahdollisuus, että velvollisuus esittää tälle vaihtoehtoja. Poliittiset puolueet kuvaavat yhteiskunnassa ilmeneviä arvoihin ja etuihin liittyviä jakoja ja ristiriitoja. Arend Lijphartin²² laajalti käytetty jaottelu kuvaa seitsemän ulottuvuuden kautta erilaisia mahdollisia yhdistelmiä: sosioekonominen, uskonnollinen, kulttuuris-etninen, keskusta-periferia, hallitsemistapaa koskeva tuki, ulkopoliitiikka ja materiaalliset vastaan postmaterialistiset arvot. (Paloheimo & Raunio 2008, 11–25). Sosioekonominen ristiriita kuvaa vasemmiston ja oikeiston välistä ulottuvuutta, joka on yksi näkyvimmistä jännitteistä. Uskonnollinen ulottuvuus pohjautuu kristillisiin arvoihin vaikkakin uskonnolliset juuret ovat alkaneet jäädä taka-alalle. Kulttuuris-etnisessä ulottuvuudessa jako tulee esiin suhteessa kielivähemmistöihin, Euroopan Unioniin ja siirtolaispolitiikkaan. Hallitsemistapaa voimakkaasti arvostelevia puolueita kutsutaan antiregiimipuolueiksi, ja niihin luetaan äärioikeistolaiset ja populistipuolueet. Ulkopoliitiikka jakaa poliittisia linjoja, mutta nykyään myös enemmän kansainvälistymisen ja kulttuurisen yhtenäisyyden säilyttämisen suhteen on näkökulmaeroja. Viimeinen ristiriitaulottuvuus koskee ns. arvojen hiljaista vallankumousta. Aineellisen elintason sijaan ihmiset antavat yhä enemmän arvoa uudentuneille postmaterialistisille arvoille. (Paloheimo & Raunio 2008, 1-15.)

4.2. PUOLUEIDEN INTRESSIT JA JAKOLINJAT SUOMESSA

Suomalaisessa puoluejärjestelmä voidaan historiallisesti jakaa kahteen ajanjaksoon. 1960-luvulle asti maamme jakaantui vasemmistososialistiseen, sosiaalidemokraattiseen, agraariseen, liberaaliseen, konservatiiviseen ja ruotsinkielistä edustavaan aatesuuntaukseen. Koska vanhimpien puolueiden perustaminen oli yhteydessä yhteiskuntaluokkien syntyyn, alkoi luokkajaon murenemisen ja yhteiskunnan keskiluokkaistumisen myötä olla tilaa hajaantuneemmalle puoluejärjestelmälle. Syntyi uusia puolueita, jotka alkoivat nousta eduskuntaan. Näitä vakiintuneiksi puolueiksi nousseita ovat olleet: SMP vuonna 1966 (myöhemmin Perussuomalaiset 1995), Suomen Kristillinen liitto 1970 (myöhemmin Suomen Kristillisdemokraatit 2001) ja Vihreä Liitto 1983. Sen

²² Arend Lijphart (s.1936) on hollantilainen politiikan tutkija, jonka saavutukset ovat erityisesti vertailevan politiikan tutkimuksessa. Tärkeimmät tutkimukset ovat olleet vuonna 1977 julkaistu *Democracy in Plural Societies* ja vuonna 1984 julkaistu *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Governments in Twenty-one Countries*.

sijaan liberaaliset puolueet sekä vasemmistososialistiset puolueet (SKP ja SKDL) ovat hiipuneet. Vasemmistoliitto perustettiin viimeksi mainittujen tilalle, mutta se ei asemoitunut sosialistiseksi puolueeksi, vaikka aateperintö on sama. (Paloheimo & Raunio 2008, 16–20.) Vaikka puolueet ovat lähentyneet, eroavat ne kuitenkin toisistaan arvojen, yhteiskunnan toimintaperiaatteita koskevien uskomusten ja poliittisten tavoitteiden suhteen (Paloheimo 2008, 27–57).

Poliittinen kenttä ei kuitenkaan ole yksiselitteinen. Uudet arvot ovat myös jakaneet ja lisänneet puolueiden ideologista kenttää, kun jälkimaterialistiset arvot ovat tulleet yhä tärkeämmiksi (Fagerholm 2013). Keynesiläiset opit ja hyvinvointivaltioprojekti ovat legitimoineet valtion säätelemään taloudellista toimintaa sekä toimimaan palvelujen tuottajan ja uudelleenjakajana. Julkisen sektorin kasvua koskevat näkemyserot ovatkin nykyään usein vain hallitus- ja oppositiopuolueiden välisiä erimielisyyksiä. (Paloheimo 2008, 32,56.) Juho Saaren (2011) mukaan puolueet ovat mukauttaneet sosiaalipoliittisissa kysymyksissä arvojaan ja ideologisia kehyksiään juurikin sen mukaan, ovatko he olleet oppositiossa vai hallituksessa. Hallitus on seissyt ohjelmansa takana, vaikka toki eri hallituspohjat ovat tässä suhteessa eronneet hieman toisistaan. Näkemyserot ovat kuitenkin olleet sopeutettavissa hallituksen linjaan.

Puolueiden asettelu ei ole yksiselitteistä ja on ongelmallista varsinkin pienten ja uusien puolueiden osalta. Vuonna 2011 puoluekenttä muuttuikin Perussuomalaisten saavuttaman vaalimenestyksen ”jytyn”²³ myötä. Puolueesta tuli neljänneksi suurin puolue ja sai 39 edustajapaikkaa. Heikki Paloheimon (2014) mukaan 1950-luvulta 1980-luvulle jatkunut sosiaalidemokraattinen suhdanne onkin väistynyt ja tilalle ovat nousseet ekologisen liikkeen ohella populistiset puolueet. Eduskunnan istumajärjestys kuitenkin kuvastaa puolueiden omaa näkemystä sijainnistaan:

VASEMMISTO-SDP-VIHREÄT-PERUSSUOMALAISET-KESKUSTA-KRISTILLISET-KOKOOMUS-RKP

Vasemmiston ja oikeiston välinen ristiriita on edelleen keskeisin erottava tekijä. Tosin luokkasidonnaisuus on hävinnyt politiikasta pikku hiljaa koko tuotantorakenteen muutoksen ja keskiluokkaistumisen kautta (Ervasti 1996, 18–19). Kasvukeskusten ja syrjäseutujen välinen ristiriita on sen sijaan ollut vakiintunutta (Paloheimo 2008, 49).

²³ ”Nyt tuli iso jytty!” huudahti puheenjohtaja Timo Soini Perussuomalaisten vaalivalvojisissa 17.4.2011. Perussuomalaiset nostivat paikkamääräänsä eduskunnassa peräti 34:llä paikalla. (Uusi Suomi 17.4.2011.) ”Jytty” tarkoittaa murteellisesti substantiivia murikka, möhkäle, jysäys tai pamaus.

Lastenhoitopolitiikassa SDP on perinteisesti pitänyt tärkeänä universaalien palvelujen rakentamista, jota on edustanut päiväkotilinja (Ervasti 1996, 79). Keskustan ja Kokoomuksen näkemykset lastenhoitopolitiikassa ovat olleet perhearvoja, kotihoitoa kannattavia. Mutta toisaalta suhtautuminen on ollut myös pakosti ambivalenttia. Maalaispuolueet ovat halunneet palveluja myös maaseudulle ja Kokoomus on törmännyt oman kannattajakuntansa päivähoitomyönteisyyteen. (Ervasti 1996, 80–81.) Vuonna 1958 perustettiin Kristillinen Liitto puolustamaan kristilliseen elämäntapaan perustuvia perheen ja avioliiton tärkeyttä korostavia arvoja (Paloheimo 2008, 49). Näille arvoille kotihoitoa puoltava lastenhoitopolitiikka on ollut hyvin perusteltua. Kristilliset puolueet ovat Kokoomuksen ohella vaatineet politiikassaan yhteiskunnan tukea lastenhoitajan palkkaamisesta kotiin (Kangas 2006, 304–312). Vasemmistopuolueet ovat perinteisesti kannattaneet individualistisia arvoja, joten naisten työssäkäynnin mahdollistajana suhtautuminen päivähoitoon on ollut myönteistä (Ervasti 1996, 77–79).

Ronald Inglehart (1997) on ennustanut arvojen muutosta materialistista arvoista *postmoderneiksi* arvoiksi länsimaisissa yhteiskunnissa. Arvot olisivat korvautumassa elämän laatuun ja yksilölliseen elämäntyyliin suuntaviksi, ekologisiksi ja liberaaleiksi arvoiksi. Tässä muutoksessa myös perhearvot muuttuisivat enemmän konservatiivisimmiksi. Lisäksi suhtautuminen vähemmistöihin ja tasa-arvoon muuttuisivat. Ekologiset arvot nousivat puolueiden ohjelmiin 1970-luvulla ja nyttemmin ne ovat saaneet yhä enemmän huomiota (Paloheimo 2008, 51–52). Konservatiivisten arvojen noususta kertoo Jallinojan (2006) esittämä 2000-luvun familistinen käänne perhearvojen ja individualististen valintojen puolesta. Individualismia ja arvojen muutossuuntaa tukee myös tasa-arvoisen avioliittolain hyväksyminen eduskunnassa. Inglehartin (1997) mukaan politiikassa agendalle nousevat arvojen muutoksessa juuri uudet kysymykset, kuten vähemmistöjen oikeudet.

4.3. EDUSKUNTAKESKUSTELUT

Eduskunta on poliittisen keskustelun keskeinen areena. Eduskunnan tärkein tehtävä on lainsäädäntötyö ja lakien säätämisprosessissa yhtenä työmuotona ovat eduskunnan täysistuntojen keskustelut.²⁴ Lainsäädäntötyön ohella eduskunnassa käydään ajankohtaista poliittista keskustelua

²⁴ Lainsäädäntöprosessissa eduskunta keskustelee lakiesityksestä kahteen otteeseen. Tehty lakiesitys etenee eduskunnassa ensin lähetekeskustelulla, joka käydään täysistunnossa. Tämän jälkeen täysistunto tekee mahdollisen päätöksen esityksen lähettämistä valiokuntaan. Valiokuntakäsittelyn jälkeen lakiesitys palaa eduskuntaan ensimmäiseen käsittelyyn. Ensimmäisessä käsittelyssä käydään ensin yleiskeskustelu, jonka jälkeen yksityiskohtaisessa käsittelyssä päätetään lain tarkemmasta sisällöstä. Tämä on etenkin oppositiopuolueiden paikka ehdottaa muutosehdotuksia hallituksen antamiin esityksiin. Lainsäädäntöprosessiin kuuluu vielä toinen käsittely, mutta tällöin ei käydä enää keskustelua. (Ks. esim. Nousiainen 1998.)

myös eduskunnan suullisilla kyselytunneilla sekä mahdollisten välikysymysten pohjalta. Lisäksi puhemiehistö voi täysistunnossa päättää ajankohtaisesta keskustelun käynnistämisestä sekä pääministerin ilmoituksesta sopia keskustelun käynnistämisestä. Keskustelujen keinovalikoima on siten laaja. Demokratian toimivuuden ja politiikan avoimuuden kannalta on tärkeää, että kysymyksiä ja epäkohtia voidaan nostaa helposti esille. (Nousiainen 1998, 175–176, 181–191.)

4.3.1. KESKUSTELUJEN MERKITYS PÄÄTÖKSENTEOSSA

Edustajilla on puheoikeuden ja lainvalmistelussa käytyjen täysistuntokeskustelujen kautta mahdollisuus tuoda oma näkökulmansa esille. Tämä on tärkeää erityisesti opposition edustajille. Lainsäädäntötyö pohjautuu pitkälle hallituksen esityksiin, joten hallituspuolueet ovat jo lakiesitysten kautta saaneet toteuttaa omaa näkemystään. (Ollila 2007, 68.) Suomessa kansanedustajien oikeudet antaa oma panoksensa asioiden käsittelyyn ovat säännöksin turvatut ja edustajien oikeus puhua keskusteltavista asioista on jokseenkin rajaton (Nousiainen 1998, 350.) Suuri osa asioista hyväksytään kuitenkin ilman keskusteluja priorisoinnin pakosta. Koska varsinainen lainsäädäntötyö tapahtuu valiokunnissa, on myös esitetty, että poliittinen päätösvalta on siirtynyt enemmän valiokunnille (Pekonen 2011, 150–156.) Joka tapauksessa juuri täysistunnot ovat se paikka, missä oppositiolla on mahdollisuus kyseenalaistaa hallituksen politiikkaa ja myös valiokuntien mietintöjä (Ollila 2007, 68).

4.3.2. PUHEEN MERKITYKSESTÄ

Parlamentti sanan alkuperä on verbeissä italian ”parlare” ja ranskan ”parler”. Nämä molemmat puhua-verbit viittaavat asioista puhumisen tapaan erikseen koolle kutsutuissa kokouksissa parlamentumissa. Keskiajalla Parlamentum oli myös nimitys mahtimiesten ja hallitsijain neuvottelukokouksille ympäri Eurooppaa. (Palonen 2012, 234.) Puhe ja parlamentti kuuluvat olennaisesti yhteen. Edustuksellisen demokratian klassikoiden mukaan, parlamentin tärkein tehtävä oli julkinen poliittinen puhe. (Pekonen 2011, 14.)

Politiikan tutkija Kyösti Pekonen (2011) on tutkinut eduskunnan täysistuntopuhetta vallan ja auktoriteetin näkökulmasta teoksessaan ”*Puhe eduskunnassa*”. Palonen toteaa jo alkulehdillä, että eduskunnassa käytyjen puheiden perusteella voidaan tarkastella monia ajankohtaisia kysymyksiä niin eduskunnan merkityksestä, kansanedustuslaitoksen arvostuksesta kuin myös arvioida koko edustuksellisen demokratian tilaa. Eduskunnan asema poliittisen järjestelmän keskiössä onkin ollut haasteellinen. On noussut hyvinkin kriittisiä näkemyksiä siitä, että eduskunta jos mikä on ”pelkän”, ”tyhjän” tai ”turhan” puhumisen paikka (mt., 14–16). Parlamentin retoriikkaa tutkinut Kari Palonen

(2012, 236) kuitenkin korostaa, että parlamentti nojautuu proseduurissaan puheiden nojaan ja väittääkin puheen olevan yhä parlamentaarisen politiikan keskeisin teko²⁵.

4.3.3. EDUSKUNNAN KESKUSTELUKULTTUURI

Eduskunnan merkitys keskustelufoorumina on kokenut muutoksen 1980-luvulta lähtien, kun presidentin ja hallituksen valtaa asteittain siirrettiin eduskunnalle. Tällöin myös eduskunnan toimintatapoja kehitettiin puhe- ja keskustelukäytäntöjä uudistamalla. Yksittäisten kansanedustajien puheaikoja lyhennettiin yhteissopimuksella 10 minuutin pituisiksi ja ryhmäpuheenvuoroja 15 minuutin pituisiksi. Myös lyhyet vastauspuheenvuorot hyväksyttiin varsinaisten puheenvuorojen väliin, keskustelukulttuurin elävöittämiseksi. Suullisen kyselytunnin osalta oli aiemmin käytäntö, että kysymykset ja vastaukset laadittiin etukäteen kirjallisena. Tämä muutettiin vuonna 1993. Nykyisin kansanedustajan voivat esittää kysymyksiä suoraan kyselytunnilla ja ministerin tulee vastata kysymykseen saman tien. (Nousiainen 1998, 175.) Eduskunta on siten pyrkinyt elävöittämään täysistuntoja ja herättämään uudenlaista parlamentaarista vuoropuhelua. Keskustelut ovatkin muuttuneet entistä värikkäämmiksi. (Raunio & Wiberg 2014, 26.)

Eduskuntaa on sen keskustelukulttuurin osalta myös kritisoitu näytelmänomaiseksi teatteriksi (Pekonen 2011, 107–116). Keskusteluja ryhdyttiin televisioimaan 1970-luvulla, joka antoi uuden mahdollisuuden kansalaisille arvioida edustajien puhetta ja esitystapaa (Ollila 2007, 68). Puhe- ja esiintymistyylien teatralisoitumisen myötä aidon poliittisen keskustelun on nähty vaikeutuneen erityisesti täysistunnoissa. Täysistuntopuheet mielletään suunnatuksi tiedotusvälineille, tukijoille ja valitsijoille. Kielteisessä mielessä kansanedustajat eivät enää puhu toisilleen, eikä aitoa keskustelua päätöksenteon kannalta siten ole. (Pekonen 2011, 108–109.)

4.3.4. KESKUSTELU JA POLIITTINEN DELIBERAATIO

Asioiden tarkastelu vastakkaiselta kannalta ja kansanedustajien keskinäinen vuoropuhelu eri näkemyksistä pidetään parlamentaarisen toimintavan periaatteena (Palonen 2012, 268). Poliittinen deliberaatio perustuu ajatukseen, että päätöksenteon pohjana on mahdollisimman arvovapaa ja tosiasioihin perustuva keskustelu (Grönlund 2007, 180). Deliberaation prosessissa eivät osapuolet tyydy vain esittämään omia mielipiteitään, vaan myös pyrkivät osoittamaan toisten näkökulmia ja

²⁵ Palonen myös tunnustaa samassa yhteydessä provokaationsa laajalle levinnyttä ajatusta vastaan, että politiikassa tarvitaan ”tekoja, ei sanoja”.

argumentteja vääriksi. Konfliktit kuuluvat politiikkaan, mutta valtioissa joissa erimielisyyttä suvaitaan, se tuo vakautta, että mielipiteistä voidaan keskustella ja kommentoida laajasti ja avoimesti. Deliberaatio mahdollistaa kompromissit, sillä se edellyttää vapaata ja avointa keskustelua. (Pekonen 2011, 40–41, 50–55.)

Norjalaisen politiikan filosofiaa tutkineen John Elsterin (1998, 5-7) mukaan kollektiivinen päätös on mahdollista saada aikaan kolmella eri tavalla, kun osapuolet ovat keskenään erimielisiä. Päätös tapahtuu joko äänestämällä, kaupankäynnillä tai neuvottelemalla. Äänestyksessä päätös tehdään enemmistön kannan mukaan, kaupankäynnissä kyse voi olla mahdollisuudesta saada toisaalla oma kanta läpi²⁶ ja neuvottelussa tavoitteena on keskustella kaikkien yhteisesti hyväksymä päätös. Päätöksentekoon vaikuttavat myös motiivit, jotka voivat olla joko järkeen, intresseihin tai tunteisiin perustuvia. Intressit ja tunteet voivat olla kaupankäyntiin tai äänestykseen perustuvien päätösten takana, mutta politiikassa neuvottelemalla tehty päätös tulisi ensisijaisesti perustua järkeen ja rationaalsiin näkemyksiin ja motiiveihin.

²⁶ Myös ”lehmänkaupat” eli etujen vaihdanta politiikkapäätöksiä paketoimalla siten, että usein toisiinsa kuulumattomia asioita vaihdetaan ja paketoidaan yhteen. Lähteenä: Wiberg Matti (2011) *Politiikan sanakirja*. Helsinki. WSOY.

5. TUTKIMUSMETODI

Tutkimuksen päämetodi perustuu sovellettuun kehysanalyysiin. Kehysten avulla on tavoitteena jaotella erilaisia tulkintapaketteja, joiden kautta lastenhoitopolitiikkaa käsitetään. Nämä kehykset perustuvat tietynlaisiin puhe- ja argumentaatiotapoihin, joilla näkemys ja tulkinta asiantilasta tuodaan esiin. Kehysten kautta voidaan tulkita tapaa ajatella ja tehdä päätöksiä lastenhoitopolitiikassa.

5.1. KEHYS JA KEHYSTÄMINEN

Sosiologi Erving Goffman esitteli kehysanalyysin vuonna 1974 ilmestyneessä teoksessaan *”Frame Analysis.”* Kehykset ovat hänen mukaansa sosiaalisen tulkinnan työkaluja, joilla tapahtumia ja kokemuksia paikallistetaan, havainnollistetaan, tunnistetaan ja nimetään. Kehysten avulla tulkitsemme ympärillämme vallitsevia tilanteita ja representaatioita. Kehykset ovat kulttuuriin sidottuja tapoja ja sosiaalisia rakennelmia, joissa asiat ja tapahtumat näyttäytyvät. (Mt., 10, 21, 27.) Kehysanalyysin idean hän tiivistää kysymykseen: *”Under what circumstances do we think things are real?”* (mt., 2). Teos ei sisällä mitään tarkkarajaista teoriaa vaan kokoelman vuorovaikutuksen malleista, kokemuksen rakentumisesta ja tulkinnasta arkielämän tasolla.

Kehysanalyysi lähtee liikkeelle kehyksistä. Kehysten rooli on jäsentää sosiaalista elämää ja merkityksiä, mutta myös osoittaa tämän järjestyksen monikerroksisuuden. Lähtökohtana ovat kulttuuriset vaatimukset, jotka määrittelevät sosiaalista toimintaa. Kehysten valinnassa ja tilanteen tulkinnassa keskeistä on missä kontekstissa ja millaisten kokemusten kautta syntyneessä rakenteessa tämä vuorovaikutus tapahtuu. (Goffman 1974, 2, 13, 440–441.) Kehysanalyysia eritellyt Pertti Alasuutari (2011, 181) tähdentää, että ilmaisuja tulkitaan nimenomaan kulttuurissa jo valmiina vallitsevien kehysten kautta eikä siten toimijoiden oleteta itse valitsevan niitä. Hiilamon ja Kankaan (2009, 68–69) mukaan poliittisessa päätöksenteossa kehykset luodaan kamppailussa hegemoniasta, joissa ratkaisevaa on kehyksen onnistunut *”paketointi”*. Tässä auttavat esimerkiksi osuvat iskulauseet, fraasit ja kielikuvat. (Ks. myös Entman 1993, 2004.) Varhaiskasvatusta kehysanalyysin näkökulmasta tutkinut Anna-Maija Puroila (2002, 60) jäsentää kehykset hakemalla yhtäläisiä ajatuskulkuja puheen tilanteista, puheen tarkoituksesta, puhujien perspektiiveistä ja käyteenyistä kielellisistä ilmaisuista. Näiden kautta voidaan eksplikoida erilaisia tapoja (kehyksiä) suhtautua asiantiloihin.

Goffman määrittelee erikseen *primäärit kehykset* ja *kehysten muunnokset*. Primäärit kehykset tarkoittavat ensimmäisen tason todellisuutta. Ne määrittyvät ensinnäkin luonnollisina, tahdosta riippumattomina kehyksinä, kuten esimerkiksi säätila. Toisaalta primäärit kehykset ilmenevät myös sosiaalisina kehyksinä, joita käytetään vuorovaikutuksessa jollain tavoin ohjattuna, kuten vaikka liikennemerkkit. Kehysten muunnokset tulevat esiin, kun primaarikehysten kautta määrittynyt tilanne muuttuu merkitykseltään toisenlaiseksi. Kehysmuunnokset tai sekundäärikehukset voivat olla joko avoimia ja vilpittömiä tai sitten ne voivat perustua harkittuun lavastukseen (Goffman 1974, 22–26, 43). Sosiologi Anssi Peräkylä (1990, 22) tulkitsee Goffmanin kehysjakoa siten, että primäärikehyksissä esiintyvä toiminta voidaan muunnosten mukaan kerrostaa aina uudelleen. Goffman (1974) esittelee primäärikehysten muunnokset lukuisin esimerkein, jotka pohjautuvat esimerkiksi uskotteluun, kilpailuun, seremoniaan tai vaikka harhautukseen.

5.1.1. KEHYSTÄMISEN TAVAT JA PERUSTELUT

Kehystäminen voi tapahtua toiminnan tai puheen kautta. Puheen ja kielen käytön tutkimus on myös diskurssianalyttisen tutkimuksen keskeisin lähtökohta. Kehysten kuvaamisessa diskurssianalyttistä sosiaalisen konstruktionismin lähtökohtaa voidaan hyödyntää kehysten sisällön ja niiden kautta tapahtuvan todellisuuden rakentumisen kuvaamisessa. Tällöin puhetta voidaan tutkia esimerkiksi etsimällä erilaisia perustelemisen tapoja (reasoning devices) ja keinoja (framing devices), joiden kautta kehystäminen tapahtuu. (Horsti 2005, 60–72.) Poliittisen puheen tehtävänä on juurikin oman tulkinnan perustelu eli kehystäminen tavalla, jossa korostetaan viestin haluttuja puolia ohjaamalla omaa tai oman intressiryhmän viestiä voittaakseen muut puolelleen.

Mediatutkija Robert Entman (1993, 57–59) on jaotellut *kehystämisen tehtäviä*. Entmanin mukaan kehyksillä on neljä eri tehtävää. Ne määrittelevät ongelmia, ongelmien syitä, arvottavat eri vaihtoehtoja ja asiantiloja sekä lisäksi ne esittävät ratkaisumalleja. Näitä Entmanin erittelemiä kehystämisen tapoja tutkimalla voidaan päästään käsiksi kehyksen perustelun keinoihin (reasoning devices), joilla oma näkemys ja kehys tehdään todeksi (Horsti 2005, 71).

Taulukko 1. Kehystämisen tehtävä (Entman 1993, 57–59)

KEHYSTÄMINEN	KEHYSTÄMISEN TEHTÄVÄ	KEHYKSEN TOIMINTA-AJATUS
ongelma	ongelman määrittely	– esitetään mitä ongelmallista ollaan tekemässä – kustannusten ja hyötyjen esittäminen
syy	ongelman syiden diagnosointi	– osoitetaan mitkä tekijät luovat ongelmia
arvostelu	moralisointi	– toimijoiden aikaansaannosten arvostelu
parannuskeino	ratkaisun ehdottaminen	– parannuskeinojen ehdottaminen – toiminnan oikeuttamisen toteaminen

Kehysten kautta annettuja näkökulmia voidaan tuottaa tosiasioina erillisten vakuuttelujen ja perusteluiden avulla. Kirsi Juhila (1993, 151–188) on kutsunut erilaisia vakuuttelun ja oikeaksi perustelun muotoja ”*faktuaalistamisstrategioiksi*”, joilla oma näkemys asiasta saadaan näyttämään ainoalta ja oikealta. Strategisena keinona voidaan ensinnäkin käyttää itse todettuun vetoavaa strategiaa, jossa vedotaan puhujan itsensä läsnäoloon ja autenttiseen kokemukseen tilanteesta jonka on nähnyt tai kuullut. Toinen strategia on vaihtoehtottomuus, jossa vedotaan vain yhdenlaiseen mahdolliseen järkevään ratkaisuun. Kvantifioivalla strategialla faktuaalistaminen tapahtuu täsmällisten lukujen ja määreiden vakuuttavalla argumentaatiolla. Sosiaaliin normeihin tukeutuvalla strategialla asiantiloja oikeutetaan tukeutumalla yhteisesti jaettuihin sosiaaliin normeihin. Asiantuntijuusstrategiassa on kyse erityistietämykseen perustuvasta vakuuttamisesta. Tietämys voi olla omaa tai ulkopuoliseen asiantuntijatietoon perustuvaa.

Arja Jokinen (1999, 220–222) lisää argumenttien vahvistamisen keinoiksi myös vetoamisen tosiasioihin ja vaihtoehtottomuuteen. Erityisesti politiikassa on tapana puhua ”ikävistä hyväksyttävistä tosiasioista”. Yksi retorinen keino on erilaisten kategorioiden käyttäminen asian esittämisessä. Kategorisointi on vahvasti läsnä poliittisessa argumentaatiossa. Argumenttia voidaan myös vahvistaa yksityiskohtien kuvauksella ja sijoittamisella kuvauksia osaksi tapahtumaketjua. Narratiivirakenteen ansiosta asiat näyttäytyvät yllätyksettömiltä ja odotettavilta. Tämä asemoi kuulijan omia tulkintojaan tekeväksi tapahtumien todistajaksi. Liittoutumisastetta voidaan säädellä sen mukaan onko argumentoija vain viestinvälittäjä vai etäännyttääkö hän itsensä siitä. Tiedonvälittäjä voi sitoutua väitteeseen kannattamalla myös itse sitä. Väitteen esittäjä voi toisaalta

myös pyrkiä vakuuttamaan asiaansa etäännyttämällä omat intressit varsinaisesta väitteestä. Myös mielipiteen muuttuminen tosiasioiden valjettua lisää vakuuttavuutta. Oman argumentin vahvistaminen konsensuksella tai asiantuntijan lausunnolla lisää myös uskottavuutta. Konsensusta voidaan korostaa esimerkiksi ”me”-retoriikan käytöllä, jolloin puheella voidaan yhtenäistää intressejä. (Jokinen 1999, 133–139; Jokinen 1993, 223–224.)

Entmanin (1993, 52) mukaan kehystämällä tehdään ensisijaisesti valintaa omasta positiosta ja tulkinnasta ja tehdään siitä näkyvämpi. Oma näkemys tuodaan esiin kehyksessä, jota oma positio asiassa määrittelee ja joka sanelee kehyksen ehdot. Positiot ovat sidoksissa käytettyyn kehykseen. Kehykset voivat perustua samaan teemaan, mutta niiden sisältö voi vaihdella puhujapositiosta tai ajasta riippuen. Asiat voidaan kehystää saman teeman kautta eri tavoin. Päätöksentekoprosessissa käyty ”taistelu tulkinnasta” on silloin ratkaisevan tärkeässä asemassa. Poliitikassa muutos on mahdollinen vain silloin, kun myös ajattelutapa vaihtuu. Tämä liittyy onnistuneisiin faktuaalistamisen keinoihin, joilla voidaan perustella tai kaataa tietty vallitseva kehys tai muokkaa kehyksen ajattelutapaa. Jokinen (1993, 1999) tuo esiin, että poliittisessa päätöksenteossa argumentaatio tapahtuu erilaisista positioista, joissa argumentaatiota tehostetaan eri tavoin. Argumentaatio on position mukaan joko puolustavaa tai vastapuolta vahingoittavaa eli hyökkäävää.

5.1.2. KEHYSTÄMISEN KEINOT

Kehykset rakentuvat puheen kautta vuorovaikutuksessa käyttäen retorisia apuvälineinä erilaisia kehystämisen keinoja. Retorisina keinoina (framing devices) ovat ensinnäkin metaforat ja kuvailut, joiden voidaan ajatella toimivan kehysten tavoin. Metaforien ja mielikuviin pohjautuvien kuvailujen avulla konkretisoidaan ja ymmärretään abstrakteja ja ongelmallisia asioita. Toiseksi kehys voidaan siirtää tai liittää joihinkin muihin ajallisiin tai kulttuurisiin konteksteihin käyttämällä esimerkkejä ja rinnastuksia. Kolmanneksi iskulauseiden ja nimeämisten avulla voidaan vahvistaa kehyksen legitimitettä ja tehdä tapahtumasta konkreettinen ilmiö. (Horsti 2005, 73–76.) Omaa asiaa voidaan lisäksi vahvistaa diskurssianalyysin kautta eritellyin kielellisin keinoin, joina Jokinen (1999, 140–154) luettelee mm. ääri-ilmaisujen eli esimerkiksi ”joka kerta” tai ”ei koskaan” lisäämisen puheeseen, kolmen listan ja kontrastiparien käyttämisen, asian toistamisen sekä varautumisen jo puhuessa mahdollisesti tulossa olevaan vasta-argumenttiin.

5.1.3. KEHYSANALYYSIN TULKINTOJA

Goffmanin kehysanalyysi on poikanut lukuisan määrän erilaisia tulkintoja ja sovelluksia useilla eri tieteenaloilla. Erityisesti journalismin tutkimuksessa kehyksen käsitettä on käytetty runsaasti.

Mediatutkimuksen kehys-käsite on tosin varsin kaukana varsinaisesta goffmanilaisesta vuorovaikutustilanteiden tulkitsemisesta. Mediatutkimuksessa kehysanalyysiä on usein käytetty tulkitsemaan median rakentamaa kuvaa käsiteltävästä aihepiiristä, kuten Esa Väliweron (1996) on tehnyt metsätuhojen uutisointikehyksiä koskevassa analyysissään. Väliweron mukaan tuhot uutisoitiin joko sairauden, hallinnan tai kiistan kehyksissä. Myös mediatutkija Karina Horsti (2005) on lähestynyt uutisoinnin maahanmuuttajateemaa analysoimalla turvapaikanhakijoiden ja monikulttuurisuushankkeiden kehystämistä. Horstin mukaan maahanmuutto koetaan ensinnäkin negatiivisesti uhkien ja perusteettomuuden kehyksissä, mutta toisaalta kehykset näyttäytyvät monikulttuurisuusteeman kautta positiivisena etnisyyden ja erilaisuuden riemuna.

Myös sosiologiassa on hyödynnetty kehysanalyysiä. Anssi Peräkylä (1986) on käyttänyt kehyksen käsitettä tutkiessaan vanginvartijoiden tulkintoja omasta työstään. Peräkylä kuvailee tutkimuksessaan erilaisia tulkintakehyksiä, joiden avulla vartijat tekevät työssään kohtaamia asioita mielekkääksi ja ymmärrettäväksi. Peräkylä myös analysoi näiden tulkintakehysten suhdetta vallitseviin rakenteisiin kuten esimerkiksi vankilan viralliseen organisaatioon ja vuorovaikutukseen vangen kanssa. Kehysten välistä dynamiikkaa ja kehysten luomia identiteettejä Peräkylä (1990) on eritellyt myöhemmin tutkiessaan kuolevan potilaan hoitoon liittyviä vuorovaikutustilanteita teoksessaan *"Kuoleman monet kasvot"*. Peräkylä on kuvannut ja analysoinut millaisia erilaisia kehyksiä sairaalatyössä käytetään, sekä niiden välisiä suhteita ja dynamiikka. Peräkylä löysi sairaalarjestä lääketieteellisen, käytännöllisen, psykologisen sekä maallikkokehyksen, joiden kautta vuorovaikutus jäsentyy ja joiden kautta luodaan ja ylläpidetään erilaisia sairaalaympäristön identiteettejä.

Kehysanalyysiä on hyödynnetty myös sosiaalipolitiikassa. Heikki Hiilamo ja Olli Kangas (2009) ovat vertailleet Suomen ja Ruotsin lastenhoitopolitiikkaa kehyskäsitteen avulla. Hiilamon ja Kankaan tutkimus perustuu lastenhoitopolitiikan teemojen kehysretoriikkaan vertaillen, miten lastenhoitopolitiikkaa on sisällöllisesti kehystetty, ja kuinka onnistunutta kehystäminen on retorisesti ollut. Kehystämisen tapa on Hiilamon ja Kankaan mukaan vaikuttanut keskeisesti siihen, mikä politiikka on ollut vallitsevaa. Lastenhoitopolitiikan kehyksinä tulivat esille: vapaus, oikeudenmukaisuus ja tasa-arvo, naisten kaksoistaakka, lapsen hyvinvointi, taloudellisuus, työvoiman tarjonta sekä pronatalismi. Hiilamon ja Kankaan tutkimuksen mukaan näkökulmat voidaan politiikassa kehystää onnistuneesti, jolloin kehyksestä voi muodostua luonnollinen ja vallitseva ajattelutapa. He jäsentävät tutkimusasetelmansa lähtökohdaksi rakenteellis-poliittis-

konstruktivisen teorian, kuvaavat polkuriippuvuutta ja tulkitsevat instituutioiden tahmeudeksi sen, että vallitsevaa kehystä on helppo puolustaa ja sen asema on vankka.

Kasvatustieteiden puolella Anna-Maija Puroila (2002) on tutkinut päiväkodin arkea kehysanalyysin keinoin väitöskirjassaan: *”Kohtaamisia päiväkotiarjessa - kehysanalyttinen näkökulma päiväkotityöhön”*. Puroilan mukaan päiväkodin työntekijät tulkitsevat ja ymmärtävät arkisia työtilanteita kulttuurisesti rakentuneiden kehysten kautta, jotka määräytyvät aina tilanteen mukaan. Tulkintakehys määrittelee edelleen, minkälaisesta tilanteesta on kyse ja miten siinä toimitaan. Kehyksiksi hän määritteli opetuksellisen, hoivan, hallinnan, käytännöllisyyden ja persoonallisuuden kehykset. Puroilan väitöskirja käsittelee myös laajasti kehysanalyysin metodologiaa ja Puroila toteaaakin, että Goffmanin teorialtarjoavat tutkijoille mittavat tulkintamahdollisuudet heidän omien teoreettisten intressien kautta, koska teoreettiset näkemykset ja tulkintatavat kehysanalyysia käyttäen ovat niin laajat. Tutkimuskirjallisuudessa kehysanalyysia on sovellettu monin eri tavoin ja mitään selkeää tai yhtenäistä analyttistä viitekehystä ei Puroilan mukaan ole löydettävissä sen enempää Goffmanin tuotannosta, kuin sitä hyödyntäneistä tutkimuksistaan. (Puroila 2002, 25–26.)

Kehysanalyysi on hyvin joustava tutkimusmenetelmä ja sitä voidaan soveltaa hyvin monin tavoin. Diskurssianalyysin tavoin kehysanalyysin lähestymistapa perustuu näkemykseen kielen ja muiden sosiaalisten käytäntöjen todellisuutta tuottaviin tapoihin (Horsti 2005, 60). Molemmat perustuvat sosiaaliseen konstruktivismiin, jolloin niiden rakentumisessa ovat keskeistä institutionaaliset ja sosiaaliset tekijät. Väliverronen (1996, 10–11) esittää, että kehys mahdollistaa diskurssia syvemmän rakenteiden tarkastelun ja kokonaisuuksien hahmottamisen. Diskurssit ovat taasen kehyksiä laajempia tapoja, joiden sisään rakentuu useita kehyksiä. Peräkylä (1990, 22, 158) tulkitsee Goffmanin kehysanalyysia siten, että keskeistä on nimenomaan kehysten dynamiikkaa, eli rakenteet joiden mukaisesti kehykset ovat yhteydessä toisiinsa ja miten nämä kehykset ylläpitävät näitä rakenteita. Kehysanalyysin ajatuksena on, että erilaiset tilanteet vaativat erilaisen toiminta- ja tulkintakehyksen. Diskurssianalyysi on taas sosiaalisen todellisuuden rakentajana lähempänä kielen käyttöä ja siinä diskurssit aktualisoituvat erilaisissa sosiaalisissa käytännöissä (Jokinen & Juhila & Suoninen 1993, 18, 28). Tulkintatapa kehyksen ja kehysanalyysin suhteen onkin käsitteen teoreettisten lähtökohtien hajanaisuuden ja epätarkkuuden vuoksi moniulotteinen.

5.2. PUHEEN SOSIO-KULTTUURINEN KONTEKSTI

Kehykset välittyvät puheen kautta, joten analysoitaessa tulee ottaa huomioon myös puheen tulkinnallisuus siinä kontekstissa, josta tulkinta tapahtuu. Poliittisessa päätöksenteossa puheella on omat erityspiirteensä.

5.2.1. PUHUJA JA YLEISÖ

Puolalainen argumentaatioteoreetikko Chaïm Perelman (1996, 16–34) korostaa, että puheen ja argumentaation lähtökohtana on yleisö. Puhuminen tulee sovittaa yleisön mukaan. Yleisöksi luetaan kaikki, joihin argumentaatiolla halutaan vaikuttaa. Poliitikassa tämä tarkoittaa parlamenttipuheen suuntaamista hallituksen tai parlamentin muiden edustajien lisäksi myös laajemmalle taholle. Mutta toisaalta parlamentissa voidaan tarkoituksella jättää osa keskustelun yleisöstä huomioimatta, esimerkiksi kun tarkoituksena on oppositiosta käsin lujittaa parlamenttienemmistön rivejä. Esitettyjen väitteiden tulee olla yleisön hyväksymiä. Mikäli väittämät eivät ole valmiiksi hyväksytyjä, tulee puhujan valmistella nämä lähtökohdat kaikkien hyväksymiksi, jotta argumentaatio olisi onnistunutta. Puhujan tuleekin aloittaa puheensa näillä ”esisopimuksilla” yleisön kanssa. Tosiasiassa esimerkiksi arvoilla kuten totuus tai oikeus on universaali hyväksyntä vain niin kauan kuin niitä ei määritellä tarkemmin. Erimielisyys ja vastakkainasettelun tilanne syntyy heti, kun arvoja ryhdytään soveltamaan ja täsmentämään tietynlaiseen tilanteeseen tai konkreettiseen toimintaan.

Pekonen (2011, 98–106) esittää, että täysistuntopuheiden yleisö on usein muu kuin muut kansanedustajat. Edustaja voi suunnata puheensa keskustelutilanteen vuorovaikutuksen sijaan medialle ja äänestäjille, ja siten tehdä näkyväksi oma kantansa asiaan. Edustajien mielestä täysistuntopuheet ovatkin eräänlaista vaalipuhetta etenkin silloin, kun kyse on edustajista joilla on vähäinen valta muualla, kuten omassa ryhmässä tai valiokunnissa. Toisekseen vaalipuheina voidaan pitää eduskunnassa esitettyjä kysymyksiä, koska ne saavat usein enemmän julkisuutta kuin tavallinen parlamenttipuhe. Kansanedustajalle voi olla tehokasta esittää kysymyksiä, joissa on piilotettuja oletuksia omasta näkemyksestä, ja näin päästä jakamaan omaa informaatioita ja saada julkisuutta omalle poliittiselle profiilille tai ryhmälle (Koura & Wiberg 1996, 197–219). Osa edustajista kokeekin, että julkinen puhe ja keskustelu mahdollistavat parhaiten edustuksellisuuden arvioinnin (Pekonen 2011, 98–106). Poliittisen pelivaran määrä voi olla rajallinen, mutta tässä mielessä näkökulman esiintuominen voi olla osa poliitikon tilanteiden lukutaitoa. Voidaan myös

ajatella, että poliitikolle on tärkeämpää pelata kuin murehtia pelin lopputulosta, koska se on aina riippuvainen myös muista pelaajista ja tilanteen asetelmista. (Palonen 2012, 131.)

5.2.2. POLIITISEN PUHEEN ERITYISPIIRTEISTÄ

Poliittisen retorisen ajatustavan mukaan missä tahansa kysymyksessä voidaan argumentoida puolesta ja vastaan. Totuuteen ja järkeen vetoamisen sijaan tukea haetaan suostuttelun, taivuttelun ja retorisin keinoin. (Palonen 2005, 143–145.) Kaupunginvaltuuston poliittista puhetta tutkinut Arja Jokinen (1993, 189) kuvaa kielen ja politiikan yhteyttä siten, että poliitikkojen kielen käyttö on politiikan tekoa ja kielen tasolla käytävällä ”kamppailulla” saattaa olla huomattavia yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kaupunginvaltuuston poliittisen puheen Jokinen nimeää ”valtuustopuhegenreksi”. Tällä hän tarkoittaa reunaehtoja, joiden sisällä puhe tapahtuu. Valtuustossa puhe tulee rajoitetusta institutionaalisesta positioista ja puheella on sitä melko tarkasti säätelevät tuotantoehdonsa. Palosen (2005, 143–145) mukaan parlamenttipuhe ei ole mitä tahansa puhetta vaan sitä ohjaavat parlamentaarisen proseduurin säännöt ja sopimukset. Parlamentin poliittiset käytännöt perustuvat parlamentin toimintatapaan, joka nojaa tarkoitukseen tarkastella ja puhua asioista vastakkaisilta puolilta. Palonen myös toteaa, että eduskunnan voisi korvata uutena käännöksenä ”puhekuntana”. Tällä hän tarkoittaa, että politikoinnin perusmuoto kansanedustajilla on pikemminkin puhuminen kuin edustaminen.

Politiikan tutkija Timo Turja (2007) on tutkinut kansanedustajien käyttämiä erilaisia puhetyylejä eduskunnan täysistunnoissa. Hän jakaa puhetyylit neljään eri kategoriaan: klassiseen, teatraaliseen, kanoniseen ja rationaalis-legaaliseen. Ihanteellisessa *klassisessa* puhetavassa korostuu toisen kunnioittaminen ja asioiden tarkastelu vastakkaisesta näkökulmasta deliberatiiviseen harkintaan perustuen. Omat mielipiteet tuodaan esille toisia kunnioittaen ja asiantuntevasti perustellen. Klassinen puhetapa on parlamentaarisen kulttuurin ihanne. Parlamenttinen retoriikka voi muuttaa luonnettaan *teatraaliseksi*, kun edustajien sosiaaliset taustat ovat hyvin erilaiset tai poliittiset ristiriidat poikkeuksellisen jyrkkiä. Tällöin kansanedustajat eivät enää puhu toisilleen, vaan tukijoilleen ja kannattajilleen. Puhetapaan kuuluvat dramaattiset kärjistyksen, tunteisiin vetoavat lupaukset ja värikkäät kansaa kosiskelevat ilmaukset ja välihuudot. *Kanonisen* puhetyylin tavoite on yhteisymmärryksen muodostaminen. Se tapahtuu yhteisten arvojen ja normien vahvistamisella kansallisen eheyttämisen näkökulmasta. Puhetapa muistuttaa kirkollista kanonista puhetyyliä. Puhetyylin juhlavuus asettaa puhujan kuulijoiden yläpuolelle ikään kuin imaginaariseen saarnastuoliin. *Rationaalis-legaalinen* puhetyyli sisältää virkamiestyylistä tosiasioita ja tarkkoja

faktoja kuvailevaa retoriikkaa. Puhe perustuu asiallisuuden ja tosiasioiden korostamiseen. Asialähtöisyydestä huolimatta, puhetapa ei vierasta kaunokirjallisuuden käyttöä retorisenä keinona. Puhetapaan liittyy esteettisen realismin siteeraukset nimenomaan todellisuudenkuvausta harjoittaneilta kirjailijoilta kuten Aleksis Kiveltä, Juhani Aholta tai Minna Canthilta.

Yksi parlamentin toimintatapa puheen erityisyyden kannalta on kansanedustajien kysymykset ministereille. Kansanedustajien tekemillä kysymyksillä ja ministereiden vastauksilla on Matti Wibergin ja Antti Kouran (1996) mukaan oma retorinen logiikkansa. Vuoropuhelussa voidaan esimerkiksi signaloida hallituksen kyvyttömyyttä, jolloin erityisesti opposition edustajien kysymykset ovat usein hankalimpia. Hallituspuolueiden edustajat taas pyrkivät esittämään mukailevia ja miellyttäviä asioita. Kysymysten tekijät voivat strategioda kysymykset omien intressien, käsitysten ja mieltymysten mukaan, eivätkä todelliset tarkoituksetperät ole aina nähtävissä. Vastaajana olevat ministerit voidaan pakottaa vastaamaan tai ainakin reagoimaan asioihin. Mutta koska poliittinen diskurssi ei nojaa yhteistyön periaatteeseen, kansanedustajat myös kritisoivat ministereiden vastauksia. He kokevat, että ministerien vastaukset eivät ole lainkaan vastauksia tai että ministerit harhauttavat ja kertovat vain sellaista, joka on jo yleisesti tiedossa. Yhteistyön hengessä ministereiden on hyödyllistä vastata kysymyksiin ainakin osittain, vaikka oleellinen informaatio jäisi antamatta. Parlamenttikysymysten ja vastauksen dialogia Wiberg ja Koura kiteyttävät sanoin: *”Kansanedustajat ovat kyselevinään ja ministerit ovat vastaavinaan”* (mt., 197).

5.2.3. KEHYSTÄMINEN JA PUHEKONTEKSTI POLIITTISESSA PÄÄTÖKSENTEOSSA

Kehysanalyttinen näkökulma voidaan johtaa puheen ja päätöksenteon kontekstiin, koska kehysten tarkastelulla voidaan hahmotella tilanteen määrittely konsensusta tavoittelevana sosiaalisena prosessina (Peräkylä 1990, 141). Eduskunnan keskusteluissa on kontekstinsa, joissa kehykset kerrostuvat tulkinnan mukaan. Ensinnäkin kehyksiä voidaan tulkita deliberatiivisena keskusteluna, jossa keskustelu käydään sosiaalisissa primäärikehyksissä. Toisaalta tilanne voidaan nähdä kilpailuna, jossa parhaiten muotoillut kehykset voittavat. Tilanteen voi tulkita myös opposition ja hallituksen välisenä kamppailuna, joka määrittelee kehykset position mukaan. Ja neljäntenä median kautta esitettävänä näytelmänä, jossa korostuu kehysten teatraalisuus. Kehysten kerrostuneisuus voidaan nähdä usealla tasolla niiden tilannemäärittelystä riippuen.

6. AINEISTO JA TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimuksen aineistona ovat lasten kotihoidontukea ja subjektiivista päivähoidtoa käsittelevät eduskuntakeskustelut vaalikaudella 2011–2014. Keskustelua aiheista käytiin eduskunnan täysistunnoissa lainvalmistelutyön ja välikysymysten pohjalta, sekä eduskunnan kyselytunneilla. Aineisto koostuu yksittäisten kansanedustajien ja ministerien puheenvuoroista sekä eduskuntaryhmien ryhmäpuheenvuoroista.

6.1. EDUSKUNNAN KOKOONPANO – KENEN PUHETTA

Vaalikaudella 2011–2014 kansanedustajien määrä oli puolueittain: Kokoomus 44, Sdp 42, Perussuomalaiset 39²⁷, Keskusta 35, Vasemmistoliitto 14²⁸, Vihreät 10, Rkp 9, Kristillisdemokraatit 6 sekä Ahvenanmaan edustus 1. Hallituksen muodostivat: Kokoomus, SDP, Rkp, Vasemmistoliitto, Vihreät sekä Kristillisdemokraatit. Oppositioon jäivät Keskusta ja Perussuomalaiset. Myöhemmin oppositioon siirtyi ensin Vasemmistoliitto 4.4.2014 ja Vihreät 18.9.2014. (Valtioneuvoston kansia 2015.)

Hallituksia toimi vaalikaudella yhteensä kaksi. Vallikauden ensimmäinen hallituskokoonpano (22.6.2011–24.6.2014) koottiin kokoomuslaisen pääministeri Jyrki Kataisen johdolla niin sanottuna ”sateenkaarihallituksena”. Kokoomuksella ja SDP:llä oli kummallakin 6 hallituspaikkaa, RKP:llä, Vasemmistoliitolla ja Vihreillä 2 paikkaa sekä Kristillisdemokraateilla 1 paikka. Vasemmistoliiton lähdettyä hallituksesta heidän ministeripaikat jaettiin istuville ministereille. Tutkimukseni kannalta keskeisten ministerien, opetus- ja peruspalveluministerien, salkkuja kantoivat kumpaakin SDP. Peruspalveluministerinä toimi aluksi Maria Guzenina-Rikhardson ja opetusministerinä Jukka Gustafsson. Puolesta välissä vaalikautta SDP kierrätti ministereitä ja 24.5.2013 alkaen peruspalvelumisteriksi nousi Susanna Huovinen ja opetusministeriksi Krista Kiuru. Sosiaali- ja terveysministerin salkkua kantoi kokoomuksen Paula Risikko. (Valtioneuvoston kansia 2015.)

Pääministeri Kataisen siirryttyä pois Kokoomuksen puheenjohtajan tehtävistä, hänen paikalleen pääministeriksi nousi Kokoomuksen uusi puheenjohtaja Alexander Stubb. Pääministeri Stubbin hallitus toimi vajaa vuoden ajan (24.6.2014–31.5.2015) vaalikauden loppuun asti. Stubbin hallitus rakentui Kataisen hallituksen pohjalle niin hallitusohjelmaltaan, kuin myös kokoonpanoltaan.

²⁷ Perussuomalaisten kansanedustaja James Hirvisaari erotettiin puolueesta 2013 ja hän jatkoi edustajana Muutos 2011-eduskuntaryhmässä ollen puolueen Muutos 2011 (M11) ainut kansanedustaja. (Yle uutiset 8.10.2013.)

²⁸ Kansanedustajat Markus Mustajärvi ja Jyrki Yrttiaho erotettiin Vasemmistoliiton puolueeryhmästä 2011 ja he jatkoivat kansanedustajina Vasenryhmässä (vr). Heitä ei kuitenkaan erotettu omasta puolueesta. (Yle uutiset 30.6.2011.)

Vihreiden lähdettyä hallituksesta, sen kokoonpano kutistui vaalikauden alun kuudesta puolueesta neljään. Jäljellä oli Kokoomus, SDP, Rkp ja Kristillisdemokraatit. Perhepolitiikan suhteen keskeiset ministerit siirtyivät sellaisenaan Stubbin hallitukseen, paitsi kokoomuksen sosiaali- ja terveysministerin salkkua siirtyi vuorostaan hoitamaan Laura Räty. (Valtioneuvoston kansia 2015.)

6.2. PUHE LASTENHOIDOSTA

Keskustelua lastenhoidosta käytiin eduskunnan keskusteluissa ensinnäkin kotihoidontuen ympärillä. Ensimmäinen välikysymys (VK 3/2012 vp²⁹) kotihoidontuesta tehtiin maaliskuussa 2012 koskien *”lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaamista”*. Välikysymys perustui 2.3.2012 liikkeelle päässeeseen huhuun, jonka mukaan hallitus kaavailisi kotihoidontuen lyhentämistä vuodella. Tähän huhuun tartuttiin opposition taholla jättämällä välikysymys asiasta 9.3.2012. Huhua käsiteltiin jo kyselytunnilla 15.3.2015 ennen varsinaista välikysymyksen käsittelyä 20.3.2015. Hallitus oli samaan aikaan valmistautumassa kehysriihen ja ilmoittanut kartoittavansa kaikki mahdolliset säästökohteet. Hallitus kiisti huhun paikkansapitävyyden, vaikkakin puolsi, että kotihoidontukea tullaan pohtimaan yhtälailla säästökohteena kuin muitakin tulonsiirtoja.

Toinen välikysymys (VK 4/2013 vp) asetettiin syyskuussa 2013 otsikolla *”kotihoidon tukeen tehtävät muutokset”*. Tätä kysymystä oli pohjustettu kyselytunnilla kolme viikkoa aiemmin (PTK 77/2013). Välikysymyksen pohjalla oli hallituksen rakennepoliittinen ohjelma, jonka toimenpiteissä oli lueteltu ensinnäkin kotihoidontuen kohdentaminen kummallekin vanhemmalle. Tämä perustui ajatukseen työurien katkosta vähentävänä toimenpiteenä tilanteessa, jossa tavoite on lisätä työllisyyttä ja pidentää työuria. Toinen välikysymyksen huomio kohdentui samaan ohjelmaan, esitykseen subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamiseksi silloin, kun vanhempi on kotona perhevapaalla. (VK 4/2013 vp.) Lasten kotihoidontuen ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden keskustelut sisältyvät seuraaviin pöytäkirjoihin:

PTK 26/2012 vp välikysymys 20.3.2012 (VK 3/2012 vp lapsiperheiden hyvinvoinnin turvaaminen)
PTK 88/2013 vp välikysymys 25.9.2013 (VK 4/2013 vp kotihoidon tukeen tehtävät muutokset)

PTK 24/2012 vp suullinen kyselytunti 15.3.2012 (kotihoidon tuen keston lyhentäminen)
PTK 111/2012 vp suullinen kyselytunti 15.11.2012 (kotihoidon tuen säilyttäminen)
PTK 77/2013 vp suullinen kyselytunti 5.9.2013 (hallituksen perhepolitiikka)
PTK 145/2014 vp suullinen kyselytunti 29.1.2015 (kotihoidon tuen jakaminen vanhempien kesken)

²⁹ Käytetyt lyhenteet: PTK= pöytäkirja, vp= valtiopäivät, VK= välikysymys.

Subjektiiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen tuli mukaan keskusteluihin myös varhaiskasvatuslain uudistamisen yhteydessä. Pääministeri Kataisen ja Stubbin hallitusohjelmien sekä valtioneuvoston päättämän ”*Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2011–2016*” mukaan oli sovittu tavoitteesta säätää uusi varhaiskasvatuslaki. Työryhmä varhaiskasvatuslain uudistamisen pohjalle perustettiin joulukuussa 2012, jonka pohjalta tehtiin ensimmäinen hallituksen esitys HE159/2012vp³⁰. Ensimmäinen vaihe kohti uutta varhaiskasvatuslakia oli hallituksen esitys HE341/2014vp. Toisessa vaiheessa oli tarkoitus täydentää ensimmäistä vaihetta ja kumota lopullisesti vuodelta 1973 oleva lainsäädäntö lasten päivähoidosta (36/1973). Uuden varhaiskasvatuslain osalta tutkimukseni aineistona ovat pöytäkirjat:

PTK 109/2012 vp lähetekeskustelu 13.11.2012 (HE 159/2012 vp lakiesitys)

PTK 126/2012 vp 1.käsittely 11.12.2012 (HE 159/2012 vp)

PTK 131/2012 vp 2.käsittely 17.12.2012 (HE 159/2012 vp)

PTK 135/2014 vp lähetekeskustelu 13.1.2015 (HE 341/2014 vp lakiesitys)

PTK 172/2014 vp 1.käsittely 12.3.2015 (HE 341/2014)

PTK 38/2011 vp suullinen kyselytunti 22.9.2011 (varhaiskasvatuslain valmistelu)

PTK 12/2012 vp suullinen kyselytunti 23.2.2012 (päivähoidon laatu)

Lopulta molempia asioita käsiteltiin yhtenä kokonaisuutena eli ”perhepaketina” hallituksen rakennepoliittisen ohjelman yhteydessä. Perhepaketilla tarkoitettiin hallituksen antamaa esitystä lasten kotihoidontuen kiintiöittämiseksi molemmille vanhemmille, sekä subjektiiivisen päivähoidon rajaamista kotona pienempää lasta hoitavien vanhempien ja työttömien osalta. Perhepaketiksi asia tosin nimettiin vasta sen peruuntumisen aattona 31.1.2015, koska varsinaisesti sana ”perhepaketti” tuli ensimmäisen kerran esiin vasta tällöin. Kotihoitoon tehtävät muutosaikeet eivät edenneet koko vaalikaudella. Varhaiskasvatuslain osalta lain ensimmäinen vaihe vahvistettiin 8.5.2015³¹. Keskeisintä tässä uudistuksessa oli päivähoitolain muuttuminen varhaiskasvatuslaiksi ja hallinnon siirtyminen opetusministeriöön. Tässä tutkimuksessa keskeiseksi aineistoksi muodostui kotihoidon tuen ympärillä käydyt eduskuntakeskustelut. Päivähoitoa koskevat keskustelut ovat mukana, koska ne ovat osa kiisteltyä perhepaketin kokonaisuutta.

³⁰ Käytetty lyhenne: HE=hallituksen esitys.

³¹ Laki astui voimaan 1.8.2015 alkaen.

6.3. TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tutkimuksen päämääränä oli löytää kehyksiä, joita käytettiin lastenhoitoa koskevissa eduskuntakeskusteluissa vaalikaudella 2011–2014. Lisäksi analyysin tarkoituksena oli kytkeä saatu tutkimustulos osaksi aiempaa perhepolitiikan poliittisen keskustelun tutkimuksellista aikajanaa, ja lähestyä tätä kokonaisuutta institutionalismin ja polkuriippuvuus-käsitteen avulla.

Tässä tutkimuksessa aineistosta nousseet kehykset ovat muotoutuneet vuoropuheluna yhdessä aineiston, lastenhoitopolitiikkaan liittyvän aiemman tutkimuskirjallisuuden ja metodologisen kirjallisuuden kanssa. Kehykset olivat siten osittain jo hypoteettisesti selvillä ennen aineistoon perehtymistä. Osa näistä kehyksistä säilyi aineiston analyysin loppuun asti ja osa jäi kokonaan pois. Aineistosta nousi myös uusia kehyksiä.

Toteutin analyysin yhdistämällä aineistolähtöistä ja teoriaohjaavaa sisällönanalyysia. Aineiston merkityksellä ja aineistolähtöisyydellä oli kuitenkin pääpaino. Teoriaohjautuvuus ilmeni analyysin kytkeytymisenä aiempiin tutkimuksiin, jotka ohjasivat ja täydensivät aineistolähtöistä analyysia. Käytännössä etenin analyysissa Tuomen ja Sarajärven (2009, 108–109) esittelemien aineistolähtöisen sisällönanalyysin kolmen vaiheen kautta. Näitä vaiheita ovat: 1) aineiston *reduointi* eli *pelkistäminen*, 2) aineiston *klusterointi* eli *ryhmittely* ja lopuksi 3) aineiston *abstrahointi* eli teoreettisten käsitteiden luominen. Myös teoriaohjaava sisällön analyysi etenee samalla tavoin aineiston avulla, mutta kolmannessa vaiheessa käytetään aiemmin luotuja teoreettisia käsitteitä aineistosta luotujen sijaan (mt., 117). Tässä tutkimuksessa käsitteistö muodostui nojautuen sekä aineistoon että aiempaan tutkimukseen.

Aineiston kokoamisen aloitin hakemalla eduskunnan kirjaston sähköisestä palvelusta kaikki vaalikauden 2011–2014 valtiopäiväasiat asiasanojen ”lasten kotihoidon tuki” ja ”lasten päivähoito” avulla. *Pelkistin* aineistoa karsimalla pois ne asiakirjat, joissa kumpikaan aihe ei ollut keskeisenä puheenaiheena, sekä ne asiakirjat jotka perustuivat kirjallisiin kysymyksiin tai aloitteisiin. Karsin lopulliseksi aineistoksi mukaan ainoastaan päivähoidon ja kotihoidontuen lainsäädäntöä koskevat keskustelupöytäkirjat, niitä koskevat välikysymyskeskustelujen pöytäkirjat sekä ne eduskunnan kyselytuntien pöytäkirjat, joissa aihepiiristä on keskusteltu. Lopulliseksi aineistoksi jäivät pöytäkirjat (13kpl), joiden sivumäärä oli 204 liuskaa³². Nämä sisälsivät yhteensä 381 kpl puheenvuoroja.

³² Eduskunnan pöytäkirjoissa ei ole rivinvälejä, joten tässä liuskan määritelmä poikkeaa tavanomaisesta (1,5 rivinväliä ja noin 2000 merkkiä).

Luin aluksi kertaalleen läpi koko aineiston saadakseni kokonaiskuvan käydyistä keskusteluista. Seuraavassa analyysin vaiheessa ryhdyin *klusteroimaan* eli jäsentämään puheenvuoroista löytyviä samankaltaisuuksia ja painotuksia omiksi ryhmikseen. Merkitsin joka puheenvuoron kohdalle erivärisin merkinnöin mitä painotuksia, käsitteistöä tai näkökulmia kussakin puheenvuorossa käytettiin. Tämän jälkeen minulla oli jaoteltuna useampi eri käsiteryhmä, joita yhdistämällä muodostuivat analyysin kolmannessa vaiheessa (*abstrahointi*) tutkimuksen varsinaiset kehykset.

Tutkimuksen metodiikan kannalta on hyvä huomioida kehyksen ja teeman ero, koska ne voivat sekoittua ja niiden raja voi olla epäselvä (ks. esim. Horsti 2005). Omassa analyysissäni kehysten käyttö näkyy nimenomaan *saman teeman erilaisena kehystämisenä*. Tässä kehystämisen syventämisvaiheessa ja kehysten muotoilemisena teemoittelun sijaan, kartoitin keinoja joilla kehyksiä kuvataan (*framing devices*³³) sekä tapoja, joilla kehyksiä perustellaan (*reasoning devices*) mukaillen Horstin (2005) tutkimusotetta. Kehystämisen keinojen (*framing devices*) kartoittamisessa tukeuduin Jokisen (1993, 1999) sekä Horstin (2005) erittelemiin argumentaation retorisen keinojen etsimiseen. Kehysten perusteluissa (*reasoning devices*) apuna olivat Juhilan (1993) nimeämät faktuaalistamisstrategiat sekä Entmanin (1993) kuvailemat kehysten perustelutavat. Kehysten muotoutumisessa aineistolähtöisyyden ohella analyysiin tuli mukaan teoriaohjautuvuus siten, että pidin käsitteistön rakentamisessa silmällä aiempaa tutkimusta ja ryhmittelyä aiheesta.

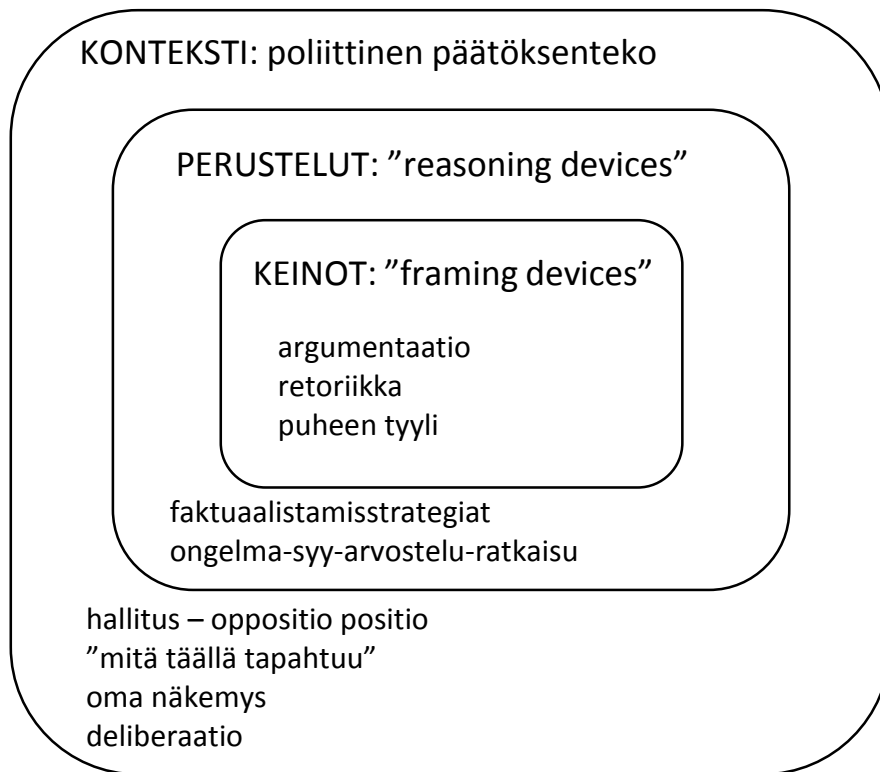
Abstrahoinnin kautta kehyksiksi muotoutuivat tasa-arvo, valinnanvapaus, lapsen etu, talous ja työ. Kehysten sisältö ilmeni perusteluissa, joissa hyödynnettiin retorisia keinoja. Koska kehysten sisältö näyttäytyi eri tavoin, olivat myös näkökulman perustelut osittain ristiriitaisia.

Taulukko 2. Kehykset, perustelut ja keinot.

KEHYS	PERUSTELUT	KUVAILU JA KEINOT
TASA-ARVO	naisten ja miesten tasa-arvo lasten tasa-arvo	tasa-arvopolitiikka mahdollisuuksien tasa-arvo
VALINNANVAPAAUS	mahdollisuuksien tasa-arvo	aito valinnanvapaus
LAPSEN ETU	kotihoidon ensisijaisuus päiväkoti	kehityopsykologia inhimillinen pääoma
TALOUS	julkinen talous ei kestä päiväkoteja ei ole	kestävyyssvaje kuntatalous
TYÖ	työ luo talouskasvua töitä ei ole tarjolla	työ on parasta sosiaaliturvaa joukkotyöttömyys

³³ Englanninkielinen käsitteistö pohjautuu kehysteorian sovelluksiin: Horsti 2005 ja Entman 1993.

Tässä tutkimuksessa yksittäinen kehys voidaan eritellä tulkintapaketiiksi kolmelle eri tasolle. Kaikki tasot vaikuttavat toisiinsa ja ovat toisistaan riippuvaisia (kuva 1).



Kuva 1. Kehyksen ulottuvuudet

Puheen retorisen tason eli *keinojen* tason muodostavat puheen argumentaatio ja retoriikka kielellisellä tasolla. Tässä tasossa ilmenee myös puheen laji ja sen esittämisen tyyli. Seuraava taso on kehyksen sisällön *perustelut*, jotka tulevat esiin faktuaalistamisstrategioina, sekä asiantilojen ongelmien, syiden, moraalisten väittämien sekä arvostelun ja ratkaisuehdotusten muodossa. Uloin taso on tilanteen *konteksti*. Kontekstitasossa vaikuttavina tekijöinä ovat puhujan asemoituminen oppositioon tai hallitukseen, puheen asema kansanedustapuheena sekä oma agenda asiassa ja ennen kaikkea se, että mihin tilanteeseen kehys asetetaan: "mitä täällä tapahtuu?"³⁴. Tulkintakehys määrittyy aina erilaisena ja on sidoksissa ja kerrostautunut näiden eri tasoilla vaikuttavien tekijöiden mukaan.

³⁴ Goffman (1974, 8) näkee koko kehystämisen idean perustuvan tilannesidonnaisuuden lähtökohtaan, jossa puhuja asettautuu kehyksessään kysymyksen "What is it that's going on here?" eteen.

7. KESKUSTELUJEN SATOA

Eduskunnassa käydyt perhepaketin aihepiiriä koskevat keskustelut esiintyivät pääosin viidessä eri kehyksessä. Kehyksiä olivat tasa-arvo, valinnanvapaus, lapsen etu, talous sekä työ. Kehykset esiintyivät harvoin yksin. Kehykset kerrostuivat vahvistaen ja perustellen toinen toisiaan. Seuraavassa esitelen kehykset puheenvuoronäytteiden kautta sekä erittelen kehystämisen sisällöt, perustelut ja keinot. Lisäksi analysoin puheen tyyliä ja keskustelujen merkitystä.

7.1. KEHYKSENÄ TASA-ARVO

Tasa-arvoa pidetään länsimaisen demokratian ihanteena. Se pohjautuu oletukseen poliittisesta tasavertaisuudesta. Poliittisen tasa-arvon rinnalle ovat nousseet taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen tasa-arvo (Holli 2002, 15–16). Tasa-arvo perhepolitiikassa liitetään usein *sukupuolten väliseen* tasa-arvoon. Suomessa naisten tasa-arvoa ja oikeuksia ovat ajaneet ennen kaikkea naiset. Tämä on tapahtunut yhdessä valtion kanssa, jossa tasa-arvo ja *naisystävällinen hyvinvointivaltio* ovat kulkeneet yhdessä sosiaalipolitiikan muotoutumisen kanssa. Naisystävällisenä hyvinvointivaltiona pidetään yhteiskuntaa, jossa naiset voivat yhdistää ansiotyön, äitiyden ja hoivan joutumatta miehiä epätasa-arvoisempaan asemaan. Valtion rooli on tarjota tähän mahdollisuudet sosiaalipolitiikan kautta samalla kuitenkin tarviten naisia, niin synnyttäjinä kuin työntekijöinä. (Anttonen 1994, 203.)

Tasa-arvon käsitteellä on sukupuolieroihin perustuvan tasa-arvon lisäksi myös yhtäläisiin oikeuksiin liittyviä merkityksiä. Tämä perustuu ajatukseen sukupuolten samankaltaisuudesta, jossa on yksi abstrakti normi, yksilö, johon molemmat sukupuolet voidaan sisällyttää. Suomalaisessa tasa-arvopolitiikassa on vallinnut vastakkainasettelu näiden samanlaisuus- ja erilaisuusajatteluiden välillä. Naisten ja perheiden yksityiset asiat ovat politisoituneet ja tulleet ratkaistuksi tai tunnustetuksi *erilaisuusajattelun* vallitessa. Tasa-arvopolitiikka on vahvistanut erillisyyttä ja kaksijakoista (miehet-naiset) sukupuolikäsitystä. (Kuusipalo 2002, 211, 218.)

Tasa-arvon käsite on monitulkintainen ja se käy ilmi myös kehysten erilaisista ja ristiriitaisistakin sisällöistä. *Tasa-arvoisessa perhepolitiikassa* keskeisenä näkemyksenä on kahden hoivaajan ja kahden elättäjän perhemalli, jossa kummankin puolison roolit ovat mahdollisimman samanlaiset. Kotityön tasaisemmasta jaosta on tullut tasa-arvo- ja oikeudenmukaisuuskysymys. (Julkunen 2010, 157, 161.) Sukupuolten yhtäläiset oikeudet, velvollisuudet ja mahdollisuudet tulevat esiin useissa

kotihoidontuen jakamista puoltavissa kehyksissä. Hoitovastuun tasa-arvoinen jakaminen on kehyksen ydin, johon liitetään samanaikainen tasa-arvon toteutuminen työ- ja palkkamarkkinoilla.

Hallitus perusteli rakennepoliittisessa ohjelmassaan kotihoidontukeen tehtäviä muutoksia tasa-arvolla. Hallituksen tavoitteena oli uudistaa kotihoidontukea siten, että se jakaantuisi tasaisemmin vanhempien kesken. Myös OECD (2005, 14, 54) oli kritisoinut Suomea äitien pitkistä poissaolojaksoista työelämän ulkopuolella, nähden kotihoidon tuen heikentävän naisten tasa-arvoa. Hallitus totesi, että nykyisellä perhepolitiikalla saattaa pääosin myönteisten vaikutusten lisäksi olla myös välillisiä, ei-toivottuja vaikutuksia työmarkkinoilla, jotka kannustavat perinteiseen työnjakoon lastenhoidon ja ansiotyön välillä. Siten hallitus pitää tärkeänä perhevapaiden tasaisempaa jakaantumista ja esitti sen kohdentamista puoliksi molemmille vanhemmille:

*Kun katsomme tosiasioita, Suomessa on noin **116 000** kotihoidon tuen käyttäjää, joista **109 000 on naisia**. Moni näistä perheistä on tehnyt varmasti vapaaehtoisen valinnan, että äiti jää kotiin, mutta kyllä tämä luku kertoo myös muusta. Se kertoo siitä, että **työelämä ei ole tasa-arvoinen**. Pääministeri Jyrki Katainen PTK 88/2013 vp*

Kotiäidit ovat perustelleet valintojaan pitkälti omista arvoistaan, jolloin lasten kotihoidon tuki instituutiona on tukenut tätä valintaa. Seija Marinin (1994, 119–130) tutkimuksessa kotiäitiyden motiiveista ilmenee, että kotihoidon tuki usein mahdollistaa lasten hoitamisen kotona, mutta valinta lähtee siitä, mitä yhteiskunnassa pidetään moraalisesti oikeana. Kotihoidon mahdollisuus yhteiskunnan tuella myös ylläpitää kulttuurista mielikuvaa siitä, että pienten lasten hoitopaikka tulisi olla koti. Hyvän äidin ihanteena ja kulttuurisena ideaalina on pidetty kotiäitiä. (Berg 2008.)

Brittiläinen Catherine Hakim (2002) on kritisoinut yhteiskunnan instituutioiden ja kulttuuristen tekijöiden ensisijaisuutta perusteltaessa perheiden lastenhoidollisia ratkaisuja. Hakimien esittämän *prefenssiteorian* mukaan naisten tekemät valinnat tulisikin palauttaa yksilötasolle. Hakimien mukaan naiset ovat joko työkeskeisiä, perhekeskeisiä tai sopeutujia. Työkeskeisiä naisia kuvaa urasuuntautuneisuus ja korkea koulutustaso. Valtion harjoittamalla perhepolitiikalla ei ole heille merkitystä. Perhekeskeisten naisten elämässä perhe ja lapset ovat etusijalla, joten valtion harjoittamalla perhepolitiikalla on vaikutuksia heidän elämäänsä ja lapsilukuun. Näiden kahden ryhmän välissä ovat sopeutujat, joita on naisista suurin osa. He ovat kaikkein riippuvaisimpia harjoitetusta sosiaalipolitiikasta. Ryhmän naiset pyrkivät yhdistämään perheen ja työn, jolloin myös työpolitiikan merkitys on heille suuri. Hakimien teorian mukaan osa naisista jää, riippumatta toteutetusta politiikasta, joka tapauksessa kotiin, ja osa taas palaa töihin aiemmin. (Mt., 428–459.)

Hallituksen esityksellä kotihoidon kiintiöittämiseksi pyrittiin institutionaaliseen muutokseen valtion harjoittaman perhepolitiikan avulla. Muutosehdotus esitettiin tasa-arvotekona. Hallituksen kehystys herätti kiivasta keskustelua. Ensinnäkin tasa-arvoa ei siinä nähty ensinkään:

On surullista, että hallitus yrittää naamioida kotihoidontuen kiintiöittämisen tasa-arvon kaapuun. Anu Vehviläinen /kesk PTK 88/2013 vp

Useissa muissakin puheenvuoroissa oli pyrkimys vastaavalla tavalla murtaa tämän hallituksen tasa-arvokehys, koska sitä pidettiin keinotekoisena tapana esittää leikkaus tai jopa vastuun pakoiluna

*Minä olen omasta mielestäni aika **tiukka tasa-arvoihminen**, enkä ole pitänyt siitä tavasta keskustella, että joka ei hyväksy tätä esitystä, **ei** olisi **tasa-arvon kannattaja**. Minä **en** vain **näe** sitä **yhteyttä** tämän esityksen ja noiden rakenteellisten ongelmien poistamisen välillä. Markus Mustajärvi /vr PTK 88/2013 vp*

*Kysynkin hallitukselta suoraan, että tuen korvamerkinnässä on kyse puhtaasti leikkauksesta, ja kenen idea ylipäätään oli puhdistaa omantuntonne **tasa-arvohölinällä**? Hanna Mäntylä/ps PTK 77/2013 vp*

Ja hallitus vastasi:

*Kotihoidon rahallinen arvo säilyy ennallaan. Kun sitä **jaetaan molemmille vanhemmille**, niin se **ei** ole mikään **leikkaus**. Koska me arvioimme, että sen käyttö vähenee eli useampi lapsi on päivähoidossa, niin siitä ei aiheudu leikkausta. Pääministeri Jyrki Katainen PTK 77/2013 vp*

Vaikuttimena muutoksiin pidettiin tasa-arvon sijaan leikkauksia, olihan kiintiöittäminen osa valtiontalouden tervehdyttämisohjelmaa. Korostaen asemoituna Tasa-arvon kehyksestä tuotiinkin esiin näkemys, että mitä ”oikea” tasa-arvo on. Toisekseen hallituksen tasa-arvotoimet nähtiin myös epämiellyttävänä tasa-arvon pakkona, missä tultiin liikaa perheen yksityiselle alueelle määrittämään perheen sisäistä työnjakoa ja siellä valitsevaa tasa-arvon kokemista. Aito tasa-arvo tapahtuisi ilman valtion säätelemää tasa-arvopolitikkaa:

*Me uskomme perheiden kykyyn tehdä **itsenäisiä päätöksiä**, te ette. Meille aito tasa-arvo perustuu valinnanvapauteen, ei **ylhäältä ohjattuihin käskyihin** siitä, kuinka perheessä tulee asiat hoitaa. Hanna Mäntylä /ps PTK 88/2013 vp*

Hallitus oli kirjannut tasa-arvo-ohjelmaansa vuosille 2012–2015 sitoutuvansa kaikessa päätöksenteossa tasa-arvon edistämiseen. Perhevapaiden jakamisen osalta tasa-arvo-ohjelmassa todettiin, että ”on etsittävä keinoja isien kannustamisessa perhevapaille ja tehokkaiksi keinoiksi ovat osoittautuneet isien omat vanhempainvapaakiintiöt”. (Mt., 21.) Tätä ohjausta vaadittiinkin perhevapaiden jakamisen perustaksi sosiaalidemokraattien riveistä:

*Tasa-arvo on aina sosiaalidemokraateille ollut hyvin arvokas asia yli sata vuotta. **Mikään tasa-arvoasia ei** ole tässä maassakaan **edennyt ilman yhteiskunnan tahtotilaa**, ilman yhteisiä **päätöksiä**, ja useimmiten **tässä***

salissa. Se ei tule vaan tahtomalla ja toivomalla, vaan se vaatii yhteiskunnan ohjausta, ja siinä kohden tämä on yksi pieni askel, mutta sen suuntainen. Sirpa Paatero /sd PTK 88/2013 vp

Tasa-arvopolitiikan kiintiöt ovat liittyneet sukupuolten välisen tasa-arvon edistämiseen nimenomaan naisten tasa-arvoisemman osallistumisen turvaamiseksi. Kiintiökeskusteluissa ne ovat argumentoitu ainoana tehokkaana tasa-arvopolitiikan keinona viedä muutoksia eteenpäin. Vastustajat ovat taas kokeneet kiintiöt jäykiksi, kaavamaisiksi ja byrokraattisiksi keinoiksi. Kiintiöiden sijaan on tarjottu ”luonnollinen tie” -muutosta ja tasa-arvon edistämistä asenteisiin vaikuttamisen keinoin. (Raevaara 2005, 76–82.) Nyt kiintiöt koskivat miehiä ja siten kyseessä oli myös miehiä koskevan tasa-arvon edistäminen. Tämä näkökulma todettiin myös eduskunnassa:

Tämän päivän keskusteluun liittyy vahva tasa-arvonäkökulma. Lapsenhoito ei saa olla vain äidin oikeus. Myös isille on annettava oikeus hoitaa lastaan. Sampsa Kataja / kok PTK 26/2012 vp

Pisimmälle kiintiöehdotuksessa meni vasemmiston edustaja, joka vaati kiintiötä etuisuuksiin jo vuoden 2012 keskusteluissa³⁵.

Työmarkkinajärjestöt ovat marraskuussa (2011) raamisopimuksessaan sopineet, että isien osuutta perhevapaista lisätään. Tämä on askel oikeaan suuntaan, mutta vasemmiston mielestä olisi syytä edetä pidemmälle, kohti 6+6+6-mallia. Aino-Kaisa Pekonen /vas PTK 26/2012 vp

Alun perin 6+6+6 malli³⁶ lähti liikkeelle vuonna 2006 Stakesin tutkijoiden Minna Salmen ja Johanna Lammi-Taskulan ehdotuksesta, jossa molemmilla vanhemmilla olisi omat kuuden kuukauden vapaajaksot ja yksi kuuden kuukauden jakso olisi vapaasti jaettavissa. Tasa-arvoasian neuvottelukunta TANE esitti seuraava vuonna hallitukselle perhevapaajärjestelmän korvaamista Salmen ja Lammi-Taskulan mallilla. Erilaisia isäkiintiömalleja on esitetty runsaasti, mutta uudistukset järjestelmään ovat olleet vaikeita toteuttaa. Tosin näissä esityksissä perusteena eivät ole olleet tasa-arvolliset asiat, vaan ennen kaikkea isäkiintiöihin on vedottu isä-lapsisuhteen vuoksi. (Varjonen 2011, 74–76.)

Hallituksen esitystä kotihoidontuen kiintiöittämiseksi arvosteltiin etenkin keskustaan ja perussuomalaisten riveistä, joissa kiintiöt nähtiin pakotettuna ja luonnottomana tasa-arvona:

Tässä oikeastaan haluan vielä lopuksi nostaa esiin tämän kysymyksen siitä, miksi väkisin pyritään rikkomaan sitä äitiyden kokemusta ja viemään mahdollisuuksia lastensa kotona hoitamiseen niiltä äideiltä, jotka sitä aidosti haluavat. Hanna Mäntylä / ps PTK 88/2013 vp

³⁵ Varsinainen kiintiökeskustelu käytiin vasta seuraavana vuonna.

³⁶ Koskee vanhempainvapaan kiintiöitä.

Vasemmisto kritisoi keskustan pinttyneitä näkemyksiä perheen työnjaosta. Kritiikissä tasa-arvon kehystä reunustivat talouden ja työn kehukset viitaten naisten työ- ja palkkatasa-arvoon:

*Lasten hoivan **epätasa-arvoinen jakaantuminen** johtaa naisten heikompaan **asemaan työmarkkinoilla**, huonompaan **tulotaseen** ja myös pienempään **eläkkeeseen**. Haluaako keskusta tämän tilanteen jatkuvan, kun se vastustaa hoivavastuun **jakamista tasaisesti** isien ja äitien kesken? Kari Uotila/ vas. PTK 88/2012 vp*

Perhevapailla on tutkimusten mukaan todettu olevan palkka- ja uravaikutuksia verrattuna saman ikäisiin lapsettomiin naisiin (Johansson & Kellokumpu & Maliranta & Napari 2007). Palkkavaikutukset ovat sitä suuremmat, mitä kauemmin poissaolo työmarkkinoilta kestää. Kolmen vuoden³⁷ katkos perhevapaiden vuoksi merkitsee lähes 19 % pienempää palkkaa palatessa töihin verrattuna lapsettomiin naisiin. Tutkimusten mukaan ero kuitenkin tasaantuu muutamassa vuodessa, vaikkakin pidempään poissa olleilla palkkavaikutus kestää kauemmin. Negatiiviset palkkavaikutukset ovat suurimmat korkeimmissa tuloluokissa ja yksityissektorilla. Myös miesvaltaisella toimialalla työskentely heikentää äitien palkkakehitystä. (Mt., 63–67.)

Tulotaso liittyy voimakkaasti myös työmarkkinoilla vallitsevaan sukupuolten väliseen työnjakoon, *segregaatioon*. Horisontaalinen segregatio alkaa jo kouluttautumisvaiheessa ja naiset päätyvät eri aloille ja sitä kautta eri työnantajasektorille kuin miehet. Vertikaalinen segregatio viittaa hierarkisiin asemiin kuten urakehitykseen. (Kolehmainen 1999, 6.) Perhevapaita käytetään yhtenä näkökulmana selittämään segregatiota ja palkkaeroja silloin kun puhutaan erityisesti vertikaalisesta segregatiosta liittyen ura- ja palkkakehitykseen. Horisontaalisen segregatian aiheuttamaa epätasa-arvoa palkkauksessa määrittelevät taasen yhteiskunnan asenteet ja arvostukset nais- ja miesaloja kohtaan. Muutokset kohti samanarvoisuutta koskevat rakenteellisten ja myös kulttuuristen esteiden murtamista. (Heiskanen & Korvajärvi & Rantalaiho 2008, 131–132.)

Tasa-arvo nähtiin eduskunnassa myös riskien näkökulmasta. Pitkät poissaolot työelämästä pudottavat ansiotasoa, mutta palaaminen töihin tai onko töitä minne palata puhuttivat eduskuntaa:

*Pitkään kotona olemisessa on myös olemassa omat hankaluutensa lähinnä sen takia, että **töihin palaaminen** pitkän ajanjakson jälkeen voi olla hankalaa. Tasa-arvosta kun puhutaan, niin tätä **riskiä olisi hyvä jakaa** molemmille vanhemmille, ei pelkästään äideille. Markku Mäntymaa/kok. PTK 26/2012 vp*

Tasa-arvo on kysymys myös *naisten välillä*. Kotihoidon tuki altistaa naiset eri-arvoiseen asemaan tulokehityksen, uran ja työmarkkina-aseman suhteen, kun pitkään tukea käyttäneiden äitien ja töihin aiemmin palanneiden äitien välille syntyy tuloerojen kasvua. Kun lasten hoitomuotojen

³⁷ Hoitovapaan kesto ja kotihoidontuen maksukausi päättyvät lapsen täyttäessä 3 vuotta. (Kela)

valinnanvapaus on kasvanut, on tasa-arvon kehitys kulkenut myös toiseen suuntaan. Äitien välien eriarvoisuus on kasvanut. (Haataja 2006, 136.) Äidit, joilla ei ole työpaikkaa jonne palata, ovat jääneet pidemmäksi aikaa kotiin hoitamaan lapsia. Lammi-Taskula (2004) puhuukin ”kahden kerroksen väestä”. Osalla äideistä ura etenee vakaana perhevapaista huolimatta, mutta heikossa työmarkkina-asemassa jo aiemmin olleilla äideillä tilanne on päinvastainen. Äitien erilaisuuden ohella myös perheiden lähtökohdat ovat perhepolitiikan kohdentumisen suhteen erilaiset:

*On hämmästyttävää, että **hallitus haluaa jakaa** kotihoidontukea leikkaamalla **perheet kahteen eri kastiin**, siis perheisiin joille **annetaan mahdollisuus** yhä lapsen kotona hoitamiseen kolmivuotiaaksi asti, ja niihin, joilta se **kylmästi viedään** hoitovaihtoehtoista **pois**. Anu Vehviläinen/kesk PTK 88/2013 vp*

*Kaikki suomalaiset perheet **eivät ole yhdestä puusta veistettyjä**. On yrittäjä- ja yksinhuoltajaperheitä ja on perheitä, joissa äiti toimii omien lastensa hoidon ohessa perhepäivähoitajana. Hanna Mäntylä / ps PTK 88/2013 vp*

Perhepolitiikka on rakentunut ydinperheajatuksen ympärille nojaten biologiseen ja luonnolliseen perheeseen, jonka muodostavat äiti, isä ja lapset. Perhemuotojen määrä on kuitenkin kirjavampi ja erilaiset vaihtoehdot ovat myös normalisoituneet ja kyseenalaistaneet porvarilliseen ihanteeseen perustuvan ydinperheideologian (Nätkin 2003). Yksinhuoltajaperheiden määrä on kaksinkertaistunut 1970-luvulta ja vuonna 2012 yksinhuoltajaperheiden osuus oli noin 20 % kaikista lapsiperheistä. Eniten yksinhuoltajaperheitä (28 %) oli Helsingissä. (Tilastokeskus 2012.)

Tasa-arvokeskustelu johdatteli puheen myös äitien kaksijakoiseen valintatilanteeseen hoivaihanteiden ja työnteekoon kannustavan kulttuurin välillä. Naiset joutuvat kantamaan usein yksin vastuun perheen valinnoista ja heille jää myös moraalinen vastuu valinnan seurauksista:

*Itse ajattelen niin, että moni nuori äiti kokee aikamoista **syylisyyden** tunnetta siitä, että jos hän jää kotiin hoitamaan lapsia kun ihmiset kysyvät häneltä, **miksi et ole tekemässä töitä** vaan olet kotona. Ja sitten jos hän on siellä töissä, niin häneltä kysytään **miksi et ole kotona hoitamassa** niitä pieniä lapsia. Pia Kauma /koko PTK 88/2013 vp*

Osa-aikainen työ- ja päivähoito lievittäisivät lastenhoitopolitiikan ”on-off”³⁸-tilannetta, mutta siinä taas lasten keskinäinen tasa-arvo nähtiin ongelmallisena:

*Yksi huoli itselläni kyllä on ja se on aika iso. Se on nimittäin **lasten oikeus laadukkaaseen varhaiskasvatukseen**. Jos mietitään käytännössä päiväkotien ja varhaiskasvatuksen arkea, niin viikko, kuukausi, vuosi on suunniteltu pedagogisesti varhaiskasvatuksen näkökulmasta. Ehkä maanantaina on kulttuuritarjontaa, tiistaina on liikuntaa, keskiviikkona kädentaitoja. Miten me **takaamme** sen, että lasten*

³⁸ Kotihoidontuen ja päivähoidon toistensa poissulkevaa tilannetta kuvataan usein ”on-off” termillä. Äiti on joko töissä tai kotona hoitamassa lapsia. (Ks. esim. Anttonen 2003).

oikeus laadukkaaseen päivähoitoon toteutuu? Pahimmassa tilanteessa lapselta jää puuttumaan esimerkiksi mahdollisuus tutustua kulttuuriin tai johonkin muuhun. Silvia Modig /vas PTK 103/2013 vp

Hoidon laadun alueellinen tasa-arvo oli myös yksi lasten välisen tasa-arvon teema, johon uuden varhaiskasvatuslain toivottiin tuovan muutoksia:

Varhaiskasvatussuunnitelman velvoittavuutta syventämällä voimmekin turvata laadukkaan varhaiskasvatuksen ihan jokaisessa Suomen kunnassa ja ihan jokaisessa varhaiskasvatusyksikössä. Tällä hetkellä varhaiskasvatuksen laadussa on suuriakin vaihteluita yksiköstä toiseen. Laadukas varhaiskasvatus on lapsen oikeus. Eeva-Johanna Eloranta /sd PTK 109/2012 vp

Päivähoidon laatua on kartoitettu useassa tutkimuksessa ja tulokset ovat olleet myönteisiä. Stakesin (Jokimies & Kronqvist 2008) teettämän ”Vaikuta vanhempi”-kyselyn tuloksista kävi ilmi, että alle 3-vuotiaiden lasten vanhemmat olivat monelta osin hyvin tyytyväisiä kunnalliseen päivähoitoon. Lähes 87 % kuvasi tyytyväisyyttä kunnan tarjoamiin päivähoitopalveluihin (mt., 19–37.) Myös vuonna 2013 toteutetun EPSI-ratingin³⁹ kansainvälisen vertailututkimuksen mukaan suomalaiset olivat erittäin tyytyväisiä julkiseen päivähoitoon. Suomessa tyytyväisyysaste kunnalliseen päivähoitoon oli 77,8 %, kuin pohjoismaalaisittain tyytyväisten määrä oli Tanskassa 76,8 %, Ruotsissa 76 % ja Norjassa 73,7 %.

Tasa-arvoa lasten välisenä tasa-arvona kuvailtiin keskusteluissa monin eri tavoin. Sillä korostettiin etenkin yhtäläisiä mahdollisuuksia ja tasa-arvoista oikeutta hyvään hoitoon:

Päivähoito on lapsiperheille tärkeä ja arvostettu palvelu, jolla voidaan vaikuttaa merkittävästi lapsen ja perheiden hyvinvointiin ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentämiseen. Päivähoito tasoittaa lasten elinolosuhteita ja niistä aiheutuvia eroja ja näin luo lapsille yhtäläiset ja tasa-arvoiset mahdollisuudet kehittymiseen Anneli Kiljunen/sd PTK 109/2012 vp

Jorma Sipilä ja Eva Österbacka (2013, 28–29) toteavat perhepolitiikan kustannusvaikutuksia kartoittavassa tutkimuksessaan, että kouluihin tulee juurikin kotihoidontuen johdosta lapsia, joiden oppimisvalmiuksien edellytykset ovat jääneet luomatta. Tämä koskettaa erityisesti maahanmuuttajien lapsia. Kotihoidon tuki näin edesauttaa äidin eristäytymistä lapsineen kotiin, jolloin kouluvalmiuksien luomisessa vaaditaan erityisiä ponnisteluja myöhemmin. Heikot kouluvalmiudet kumuloivat muita ongelmia ja ovat yhteydessä muihinkin vaikeuksiin myöhemmin elämässä (mt., 38). Eduskunnan keskusteluissa nähtiin arvostusta päiväkotien tasa-arvoistavaa tehtävää kohtaan, mutta retoriikka tässä tasa-arvoistamisen tehtävässä vaihteli:

³⁹ EPSI-rating (Extended Performance Satisfaction Index) on EU:n tunnustama aineettoman pääoman mittaajärjestelmä.

*Nyt te käytätte tilaisuutta rakenneuudistuksen nimissä leikata kotihoidon tukea näiltä perheiltä pois... tämä johtaa noin 15 000 **laitospaikan** perustamiseen Suomen kuntiin. Mauri Pekkarinen/kesk. PTK 88/2013 vp*

Usea kansainvälinen tutkimus on korostanut päivähoidon ja varhaiskasvatuksen etuja suhteessa kotihoitoon. Kotihoidon etuusjärjestelmän ongelmana on ollut, että matala etuustaso aiheuttaa perheissä köyhyyttä, ja edelleen taas köyhyyden ja sosiaalisten ongelmien yhteys on hyvin paikannettu (Sipilä 2012, 62.) Suomessa lapsiköyhyys⁴⁰ on monikertaistunut viime vuosikymmeninä. Vuonna 1976 köyhiä lapsia oli vielä 140 400, mutta lapsiköyhyys tasaisesti aleni ja vuonna 1995 lapsiköyhyys kosketti enää 52 000 lasta. Sen jälkeen lapsiköyhyys on taas kasvanut jyrkästi, ja vuonna 2009 köyhiä lapsia oli 143 000. (Lammi-Taskula & Sauli & Salmi 2011, 537, 541.)

Tasa-arvo liitettiin sukupuolten ja lasten näkökulman ohella myös eri hoitomuotojen tasa-arvoiseen asemaan päivähoidon siirtyessä uuden varhaiskasvatuslain kautta opetusministeriöön:

*Onko nyt käymässä niin, että **se osa** meidän päivähoitojärjestelmäämme, joka siirretään opetus- ja kulttuuriministeriön alle, on jotenkin **parempaa päivähoitoa** kuin se muu osa? Juha Rehula/kesk. PTK 109/2012 vp*

Ministeri Maria Guzenina-Richardson vastasi epäilijöille, että kyse on ainoastaan hallinnonalan siirrosta. Mutta jatkossa uuden lain myötä pienten lasten hoidon hallinnollinen kokonaisuus jakaantuisi kahteen eri ministeriöön. Opetusministeriön hallinnoimaa päivähoitoa ei enää luettaisi sosiaalipalveluksi. Käsitteellisesti muutos on suuri. Päivähoito on nähty vakiintuneena esimerkkinä pohjoismaisesta sosiaalipalvelusta ja hoivapalveluna. Päivähoito on tarkoittanut sosiaalisten oikeuksien laajaa aluetta hoivan suunnassa. (Anttonen & Sipilä 2000, 128.) Krögerin ja Revon (2009) mukaan kunnallisessa päivähoidossa onkin kyse harvinaisen vahvasta hoivapoliittisesta oikeudesta. Se on malliesimerkki hoivan yhteiskunnallistumisesta. Hoivan ohella palvelulla on tosin myös varhaiskasvatuksellinen merkitys. Päivähoito-oikeutta koskevaan keskusteluun nojaten päivähoito varhaiskasvatuksena on eri asemassa subjektiivisena oikeutena katsottuna, kuin mitä se on välttämättömänä hoivana vanhempien palkkatyön mahdollistamiseksi. (Mt., 200–218.)

7.1.1. TASA-ARVON KEHYSTÄMINEN JA SISÄLLÖN PERUSTELUT

Tasa-arvo ja sen ihannetila riippuvat määrittäjästä ja paikasta. Tasa-arvon kehiksen ensimmäisenä määrittelijänä toimi hallitus, jonka näkemystä oppositio haastoi omilla tulkinnoillaan. Opposition ja

⁴⁰ Lapsiköyhyyden käsitteellä tarkoitetaan köyhiin kotitalouksiin kuuluvien lasten osuutta kaikista alle 18-vuotiaista. Köyhyysrajan alapuolelle jää, jos käytettävät tulot ovat vähemmän kuin 60 % koko väestön mediaanituloista. Esimerkiksi nelihenkisessä perheessä vuonna 2009 köyhyysrajana oli 2485e kuukausitulot. Yksilapsisessa yksinhuoltajaperheessä lapsiköyhyyden raja oli 1538e.

hallituksen puheenvuoroissa kävi ilmi, kuinka tämä tasa-arvo tai ihannetila riippuu siitä, onko kyse mahdollisuuksien, velvollisuuksien, työ- ja perhe-elämän tehtävien vai ajankäytön tasa-arvosta. Hallituksen kehystämä *ongelma* oli naisten ja miesten tasa-arvon puuteet. Syynä nähtiin epätasainen kotihoidon tuen käyttö, joka heikentää naisen asemaa yhteiskunnassa (*moraali*). *Ratkaisuna* tuotiin valtion ohjaus kiintiöiden avulla. Oppositio tyrmäsi hallituksen kehyksen. Opposition mukaan lyhentämällä tai jakamalla kotihoidontukea ei tulla saavuttamaan hallituksen kehyksen sisältöä (*ongelma*). Opposition *moraalinen perustelu* oli perheiden tasa-arvo. Tässä tasa-arvossa perheet nähtiin erilaisina, eikä tosiasiallisia valinnanmahdollisuuksia aina ole (*syy, ratkaisu*).

7.1.2. TASA-ARVON KEHYSTÄMISEN KEINOT

Argumentaation retoriikassa toistui opposition ”pakkotasa-arvo” vastinpariksi hallituksen ”tasa-arvo”-retoriikalle. Tasa-arvossa toistui myös ”naisen euro on 80 senttiä” ja ”yli 90 % kotihoidontuen käyttäjistä on naisia” retoriikat, joilla nykyistä epätasa-arvoista tilannetta kuvailtiin. Opposition keinoihin perustella kehystään kuului myös realiteettien perään huutaminen: ”Millä planeetalla hallitus asuu?”. Hallitus näki realiteetit taas ennemminkin ”maailma muuttuu” kuvailuna kuuluttaessaan tasa-arvoisemman yhteiskunnan perään. Tässä tuli esiin myös ”isien oikeus” ja ”tasa-arvoinen vanhemmuus” keinoina kuvata tasa-arvoa. Tasa-arvon kehyksessä vilahteli myös Minna Canth, käytiinhän yksi eduskuntakeskusteluista tasa-arvonpäivää seuraavana päivänä.

7.2. KEHYKSENÄ VALINNANVAPAUS

Vuoden 1984 lainsäädäntö perustui kompromissiin, missä mahdollistettiin vapaus valita eri lastenhoitomuotojen välillä. Minna Rantalaihon (2012, 73, 76) mukaan vuoden 1984 lainsäädäntöprosessissa kotihoidontuen käsitteelliseksi kodiksi ja pääargumentiksi vahvistui valinnanvapaus. Samaan aikaan Ruotsissa kotihoidon tukeen liitettynä valinnanvapaus nähtiin vapaudeksi valita työn ja kodin välillä (Hiilamo & Kangas 2009, 80–81). Tämä valinnanvapauden sisältö tuli suomalaiseen keskusteluun vasta myöhemmin. Valinnanvapaudesta on tullut nimenomaan kotihoidontuen kannattajien pääargumentti, ja tuen olemassaoloa on perusteltu perheiden oikeudella valita itselle sopiva hoitomuoto (Närvi & Salmi 2014). Valinnanvapautta on vahvistettu myöhemmin vuoden 1997 lainsäädännössä yksityisen hoidon tuen kautta. Hyvinvointivaltion harmauteen on haluttu vaihtoehtoja, mutta toinen selitys on ollut valtiontalouden kiristyminen. (Anttonen & Sipilä 2000, 134.) Valinnanvapauden idea istuu hyvin myös 2000-luvun uusliberalistisesta ideologiasta vaikutteita saaneeseen sosiaalipoliittiseen sanastoon, jossa näkyväksi ovat tulleet yksilölliset valinnat sekä kuluttaja- ja asiakaslähtöisyys (Repo

2012, 115). Valinnanvapauden retoriikalla on kautta linjan ollut suomalaisessa perhepolitiikassa vahva voima, koska kukaan ei ole julkisesti halunnut kiistää väitettä, että vanhemmat osaisivat parhaiten määritellä kuinka lapsi tulisi hoivata (Varjonen 2011, 102).

Lastenhoitojärjestelyjen valintatilanteessa valinta ei kuitenkaan koske ainoastaan yksinkertaista valintaa lasten kotihoidon ja julkisen päivähoidon välillä. Valinnassa punnitaan myös valintaa kahdella muulla ulottuvuudella, niin äidin työn ja työuran, kuin myös perheen toimeentulon ja elintason ulottuvuuksilla. Nämä valinnat tehdään perheen arvomaailman ja käytännön realiteettien valossa (Rissanen 2012, 163–168). Samat ulottuvuudet tulivat esiin myös eduskuntakeskusteluissa:

*Perheiden **valinnanvapaus** ja **sen tukeminen** ovat tärkeä osa pienten lasten hoitoa... Kotihoidontukea saavien henkilöiden joustavampaa siirtymistä työelämään edistetään yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja taloudellinen tuki...**Korkealaatuiset** perhepalvelut ja hyvinvointivaltion rahoitus edellyttävät nykyistä **korkeampaa työllisyysastetta**. Peruspalveluministeri Maria Guzenina-Rickhardson PTK 26/2012 vp*

Valinnanvapauden kehystä vielä vahvistettiin luetteloimalla uudet ja vanhat etuudet:

*Perheillä **on edelleen mahdollisuus** tehdä **omia valintojaan** kotihoidontuen osalta, mutta meillä on myös **monia muita olemassa olevia tukimuotoja**, ja uutena joustava hoitoraha, josta hyvin vähän valitettavasti opposition edustajat täällä puheenvuoroja käyttivät. Tämä uusi hoitoraha tulee varmasti tarjoamaan joillekin perheille **uuden valinnanmahdollisuuden** kotihoidon tuen lisäksi... Kun niin paljon puhuitte kuitenkin valinnanvapauden puolesta, niin olisi ollut hyvä, että olisitte tasapainoisesti kertoneet myös tästä **uudesta valinnanvapauden mahdollisuuden lisäämisestä**, jonka tämä vaihtoehto tuo. Peruspalveluministeri Susanna Huovinen PTK 88/2013 vp*

Hallitus oli tietoinen valinnanvapauden merkityksestä, ja että sen purkaminen aiheuttaisi vastarintaa. Hallitus painottikin puheissaan myös uutta joustavaa hoitorahaa ja valinnanvapauden laajenemista samalla, kun keskusteluissa oli puhe mahdollisesta valinnanvapauden rajoittamisesta. Oppositioista käsin ei hallituksen toimissa nähty valinnanvapauden lisääntymisen merkkejä, vaan päinvastoin. Puhe joustavasta hoitorahasta sivuutettiin täysin paikkaamasta mahdollista kotihoidontuen leikkauksesta syntyvää valinnanvapausvajetta:

*Miettikää vielä pitkään. **Sahaatteko** suomalaisesta päivähoitojärjestelmästä **yhden jalan** pois? Timo Kalli/kesk PTK 88/2013 vp*

Valinnanvapauden kehysten alla puhuttiin lastenhoitomuotojen valinnan ohella myös yhtä lailla erilaisesta valinnanvapauden alueesta, eli valinnasta äidin työhön paluun ja kotihoidon välillä.

*Nykyisen kotihoidon tuen puolustajat perustelevat kantaansa muun muassa **valinnanvapauteen**, mutta jos kotihoidon tuki perustuu **aitoon valinnanvapauteen**, miten se voi jäädä näin vääristyneeseen tilanteeseen? Onko vain 5 % miehistä halukkaita hoitamaan lapsiaan vai onko kuitenkin niin, että kotihoidon tuen **valinta-asetelma** on se, meneekö äiti töihin vai jääkö hän kotiin? Anneli Kiljunen /sd PTK 88/2013 vp*

Keskusta vakuutti, että valinta työn ja perheen välillä perustuu aitoon valinnanvapauteen:

*Tasa-arvon edistäminen on aina yhtä tärkeä tavoite, mutta varmasti monissa kodeissa naiset erityisesti miettivät myöskin sitä, että ettekö te **luota heidän arviointikykyynsä** siinä, että kyllä hyvin monet äidit ja isätkin tietävät, mitä pitkä perhevapaa voi työuran kannalta heihin vaikuttaa, mutta tekevät silti oman arviointinsa perusteella toisenlaisen valinnan ja varmasti miettivät, että ettekö te **luota heidän omiin valintoihinsa**. Paula Lehtomäki /kesk. PTK145/2014 vp*

Ratkaisujen taustalla on perhepolitiikan tarjoamien mahdollisuuksien ohella myös muita tekijöitä. Kotihoidon tuki mahdollistaa pitkän kotonaolon vain tietynlaisille perheille ja tietynlaisissa olosuhteissa. Myös hoivaihanteilla ja työtilanteilla on merkitystä valintoihin. Työn ja kotiäitiyden valintaan liittyvät lapsen hyvää hoitoa koskevat ihanteet. Myöskään tuen kiintiöittäminen ei välttämättä lisäisi isien valintaa jäädä kotiin, jos äidin vaihtoehto on siirtyä työttömäksi tai pienipalkkaiseen työhön. Siten valinta tehdään myös työmarkkina-aseman mukaan. (Närvi 2014.) Valinnanvapaus herättää myös kysymyksen todellisesta valinnanvapaudesta, koska valinta koskee yleensä äitien valintaa työn ja perheen välillä eikä kysymys samalla tavoin kosketa isiä. Valinta on sukupuolittunut äidille, koska äiti normitetaan lasten ensisijaiseksi hoitajaksi. (Ellingsaeter & Leira 2006, 270–272.) Kotihoidontuen säilyttämisessä tulisikin ottaa huomioon valinnanvapauden mahdollisuus kaikissa tuloryhmissä ja elämäntilanteissa, kuin myös isien ja äitien välillä:

*Mielestäni perheellä tulee jatkossakin **säilyä vapaus** valita heidän **elämäntilanteeseensa** sopiva hoitomuoto eri vaihtoehtojen väliltä. **Myös pienituloisilla äideillä ja isillä** tulee tulevaisuudessa olla mahdollisuus jäädä kotiin hoitamaan alle 3-vuotiaita lapsiaan. Merja Kuusisto /sd PTK 88/2013 vp*

Vaihtoehtojen tarve tuli esiin niin opposition, kuin hallituksen ja myös niin vasemmiston, kuin oikeiston puheenvuoroissa. Korpisen (1997, 32) mukaan tämä moninaisuus ei heijastaisi uusliberaalista politiikkaa, vaan vaihtoehtojen runsaus olisi seurausta poliittisten puolueiden kompromisseista ja valinnanvapauden näkemisestä ja ymmärtämisestä eri tavoin ja eri lähtökohdista.

Janne Auton (2005) nimeämät lastenhoitopolitiikan *sosiaalidemokraattinen* ja *konservatiivinen representaatio* näkyvät valinnanvapauden käsitteen erilaisena kehystämisenä. Sosiaalidemokraattisessa lastenhoitopoliittisessa valinnanvapauskäsitteessä kehys muotoutuu yksilön valinnan kautta, jossa keskeistä ovat yksilöiden tasa-arvoiset oikeudet, kuten tässä:

*Välikysymyksessä painotetaan sitä, että on parempi antaa perheiden itse päättää siitä, kuinka he kotihoidon tukensa käyttävät. Ihan hyvä periaate, mutta onko **lopputulos lapsen, äidin, isän, tasa-arvon ja yhteiskunnan** kannalta **paras mahdollinen**, kun 94 prosenttia Suomen perheistä päättää jättää äidin kotiin hoitamaan lapsia ja isän kehittämään työuraansa? Kari Uotila /vas PTK 88/2013 vp*

Konservatiivisessa lastenhoitopoliittisessa valinnanvapaudessa valinnan tekijänä on yksilön sijaan perhe, ja liberalismiin muoto on familistinen. Siinä korostuu perheiden oikeus valita itselle sopiva lastenhoitomuoto. Konservatiivisen vapauskäsitteen mukaan näitä vaihtoehtoja tulisi lisätä:

*Kokoomus ja hallitus kantavat suurta huolta siitä, että perheissä edelleen jatkossakin voidaan hoitaa lapsia hyvin ja erilaisia **vaihtoehtoja** siihen löytyy.--Meillä on valtavan paljon **erilaisia tapoja** siitä, mistä perheet voivat **valita**, mutta jatkossakin varmaan **perheet tarvitsevat lisää**, vielä enemmän, joustoa. Lenita Toivakka /kok PTK 77/2013 vp*

Vallinnanvapauden kehysten sisältöä voidaan erotella erilaisilla käsityksillä vapaudesta, negatiivisella ja positiivisella. Perinteisesti oikeisto on edustanut *negatiivista vapauden* käsitettä, jolloin vapaus on ulkoisen sidonnaisuuden puutetta. Perussuomalaiset sijoittuvat Keskustan ja Kristillisdemokraattien kanssa puoluekartan oikeisto-vasemmisto -akselilla välivaiheille, jossa he korostavat vapauskäsitteen osalta perheen merkitystä ja siten oikeistolaista negatiivista vapauskäsitettä. (Reunanen & Suhonen 2009, 349.) Tämä tuli esille valtion roolissa:

*Vielä on kuitenkin myös perheissä olemassa perinteiseksi koettuja rooleja, joita **ei valtiovallan kuulu lähteä säätelemään** tai **ohjaamaan** haluttuun suuntaan. Hanna Mäkelä/ps PTK 88/2013 vp*

Sosiaalidemokraattien puheessa vapauskäsitteen alla valtion rooli nähdään taas päinvastaisena:

*Perussuomalaisten virallisessa ryhmäpuheenvuorossa, jonka piti vielä naisedustaja ryhmästä, todettiin, että perheissä on perinteisiä rooleja, joita ei valtiovallan kuulu lähteä säätelemään tai ohjaamaan haluttuun suuntaan. Mielestäni tämä on käsittämätön viesti. Jos nainen on **alistetussa asemassa**, siihen **lainsäädännöllä pitää puuttua**. Jouni Backman/ sd PTK 88/2013 vp*

Ihmiset ovat vapaita silloin, kun yhteiskunta on luonut heille edellytykset toteuttaa tavoitteita (Paloheimo 2008, 29). *Positiivisessa vapaudessa* valtion rooli on silloin myös toinen.

7.2.1. VALINNANVAPAAUS-KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELU

Valinnanvapauden teki *ongelmalliseksi* sen aitouden puutteen kyseenalaistaminen (*moraali*). Hallituksen mielestä vallitseva valinnanvapaus ei ole aitoa, eikä opposition perustelu sen konservatiivisesta sisällöstä ollut ajankohtaista. Hallitus ja vasemmisto perustelivat perinteisen työnjaon vaikeuttavan valinnanvapautta (*syy*). Hallituksen näkemys oli aidon valinnanvapauden lisääntyminen kotihoidontuen muutosten ja uusien vaihtoehtojen myötä (*ratkaisu*), mutta oppositio ei omissa kehyksissään nähnyt vaihtoehtoja, vaan valinnanvapaus kehystettiin heikentyväksi. Hallitus näki joustavuuden lisäämisen *ratkaisuna* aidon valinnanvapauden lisäämiseksi. Tässä mielessä kehysten sisällöt myös yhtyivät, kun myös oppositio näki valinnanvapaudessa ”joko-tai” tilanteen työn ja kodin välillä, vaikka ei joustavampaa järjestelmää suoraan nähnytkään

valinnanvapauden lisääjänä tai kehyksen määrittelijänä. Kehyksiä perusteltiin yhdenmukaisesti sekä hallituksen, että opposition puolelta myös ”me”-konsensuksella tilanteessa, että valinnanvapautta tulee olla, mutta sen määrästä tai laadusta oltiin eri mieltä. Numeerisia määreitä käytettiin kuvaamaan gallup-tuloksia valinnanvapauden säilyttämisen suosion suuruudesta lapsiperheiden piirissä, ja kuinka ”useat tuhannet, elleivät kymmenet” ihmiset ovat lähteneet liikkeelle puolustamaan tätä valinnanvapautta.

7.2.2. VALINNANVAPAUDEN KEHYSTÄMISEN KEINOT

Valinnanvapaudessa toistuivat ”erilaiset perheet, erilaiset tarpeet” lauseparit kuvaamaan valinnanvapauden oikeutusta, nämä olivat koko valinnanvapausretoriikan ydintä. Katsottiin, että tämä erilaisuus edellyttäisi ”aitoa mahdollisuutta valita” näissä erilaisissa tilanteissa. Jos tämä ”aito mahdollisuus” evättäisiin, niin vastinpariksi sille nimettiin ”pakkovalinta”. Valinnanvapauden kehyksessä otettiin mukaan myös lapseen liittyviä kielikuvia. Valinnanvapauden puuttumista kuvailtiin oppositiossa, siten että tässä ”hallitus heittää märän vaipan lapsiperheiden kasvoille”. Myös hallituspuolueessa kaivettiin esiin TV:n lastenohjelma Pikku kakkosen ”Maltti ja Valtti”-hahmot kuvaamaan, kuinka nyt oppositiolta vaadittaisiin nimenomaan ”Malttia” ja harkintaa välikysymysten tehtailussa. Hallituksen puolelta valinnanvapauden määrän kohtuuttomuutta rinnastettiin vertauksella thaimaalaisiin marjanpoimijoihin, joita oli juuri kuultu muussa yhteydessä eduskunnassa, ja että kuinka käsittämätön koko kotihoidon tuki olemassa olevana etuna tässä on.

7.3. KEHYKSENÄ LAPSEN ETU

Lapsen etu liittyy valinnanvapauden kehykseen, koska valinnanvapauden nähdään mahdollistavan lapsen edun toteutumisen. Toisaalta taas lapsen etu voi olla valinnanvapauden säilymisen vastaista. Tällöin voi lapsen eduksi katsoa sen, että yhteiskunnan rakenteet määrittelevät ja rajoittavat missä lapsi hoidetaan. Lapsen etua hoitomuodon valinnasta koituviin seurauksiin, voidaan ajatella kolmesta eri näkökulmasta. Nämä ovat lapsen oikeus kehittyä, lapsen toimeentulo ja perheen yhteiseen elämään käyttämä aika. (Repo 2012, 51–54.)

Jallinojan (2006, 104) mukaan 2000-luvun taitteessa lapsen eduksi voimistui *kehityopsykologinen* käsitys, jonka mukaan alle 3-vuotiaan paras paikka on äidin kanssa kotona. Tätä käsitystä ovat tukeneet myös suomalaiset psykologian asiantuntijat, joihin vetoamalla kotihoidon ensisijaisuutta lapsen etuna on perusteltu. (Ks. myös Repo 2012.) Arnlaug Leiran (2002, 134) mukaan vallitsevat perhearvot antavat vaikutteita lainsäädäntöön, ja vallitseva lainsäädäntö normittaa sitä, mikä on hyvää vanhemmuutta. Toisaalta taas lähtökohdat perheissä voivat olla hyvin erilaiset. Esimerkiksi

maahanmuuttajien osalta kotihoito saattaa heikentää myöhempiä kouluvalmiuksia verrattuna päiväkotihoidon (Tervola 2015). Tällöin päiväkoti voidaan nähdä yhteiskunnan investointina tulevaisuuteen (Esping-Andersen 2002; Heckman 2008). Rantalaihon ym. (2012, 9) mukaan lapsen hoitaminen kotona voikin olla parasta, mutta myös huonointa hoitoa.

Lapsiperheiden köyhyys on toinen näkökulma lapsen etuun. Tähän liittyy kotihoidontuen ja lapsiperheiden köyhyyden vahva yhteys. Lapsiperheiden köyhyyden yleisyys on yksi tapa arvioida toteutetun perhepolitiikan onnistuneisuutta. Vaikka lapsiperheiden köyhyys on Suomessa kansainvälisesti verrattuna matalaa, on se kohdentunut juuri niihin lapsiperheisiin, jotka ovat riippuvaisia tulonsiirroista kuten kotihoidontuesta. (Takala 2005, 44, 52.)

Kolmantena näkökulmana on perheiden *yhteinen aika*. Tällöin perhe ja koti nähdään työnteon rinnalle nousevana, ajallista investointia vaativana elämänalueena. Arvo- ja asennetutkimuksissa on perheen, kodin ja vapaa-ajan arvostuksen todettu kasvaneen voimakkaasti ja työnteon taas menettäneen merkitystä. Perheajan arvostus on noussut viime vuosikymmeninä siten, että voidaan puhua jopa arvojen ja arvoasetelman muuttumisista. (Huuhtanen & Moisio 2007, 24–25, 40.) Lasten kotihoidon suosioita voidaankin selittää työkeskeisten arvojen kyseenalaistumisella ja halulla antaa enemmän tilaa perheelle (Repo 2012, 54).

Myös Nätkinin (2003) mukaan lapsen hyvä, lapsen hyvinvointi tai lapsen etu on monimerkityksellinen ja ristiriitainen käsite. Käsitteen sisältö on muuttuva, ja nykyisin sillä tarkoitetaan ihmissuhteiden laatua, tasapainoista kehitystä ja normaalia elämäntapaa sekä myös yhä enemmän lapsen toimijuutta ja oikeuksia (mt., 37–38). Lapsen etu voidaan kuitenkin toteuttaa monella tapaa. Hiilamo (2006, 32) kysyykin, että kuka määrittelee lapsen edun ja voiko tämä määrittely olla vapaata arvovalinnoista? Eduskunnassa tätä lapsen edun oikeaa ymmärtämistä peräänkuulutti kotihoidontuen lyhentämiskeskusteluissa erityisesti oppositio:

Välitämmekö me päättäjät aidosti **lastemme tulevaisuuden** perustojen rakentamisesta, kuulemmeko me arjen viestejä ja ennen kaikkea annamme me viestien vaikuttaa päätöksiimme? –**Muistammeko** me, mikä on **lapsen etu**? Juha Rehula /kesk PTK 26/2012 vp

Vuoden 2013 kiintiöittämisselustelussa lapsen edun oikeinymmärtämistä kehystettiin näin:

Hallituksen päätös kotihoidontuen leikkaamisesta ei perustu lapsen etuun eikä hyvään perhepolitiikkaan. Hallituksen perhepolitiikka on ollut hukassa koko vaalikauden. Anu Vehviläinen / kesk PTK 88/2013 vp

Opposition tuodessa vahvasti esiin lapsen etua useassa puheenvuorossa, oli hallitus myös pakotettu kehystämään asiaa omalta kantiltaan:

*Lähtökohtana kaikessa täytyy tietysti olla se, että lapsen vanhemmat ovat parhaita **arvioimaan**, mikä hoitomuoto kullekin vastaa parhaiten **lapsen etua** ja tarpeita. Sitten on myös tunnustettava, että **kaikkien lasten vanhemmilla ei ole tällaista kykyä**...Peruspalveluministeri Maria Guzenina-Rickhardson PTK 26/2012 vp*

Vetoaminen lapsen etuun argumentoidaan usein viittaamalla tutkimuksiin ja asiantuntijatahoihin.

Näin tehtiin myös eduskunnassa:

***Kasvatustieteiden tohtori Erja Rusanen** on julkaissut viime vuoden puolella kirjan nimeltä **Hoiva, kiintymys ja lapsen kehitys**. Hänen mukaansa **alle kolmevuotiaat** lapset ovat liian pieniä päiväkotihoidon. --.Kysynkin arvoisalta ministeriltä, että jos tätä kotihoidon tukea leikataan näihin pieniin lapsiin liittyen, niin mitä mieltä hän on siitä, että kun entistä useampi pieni lapsi viedään hoitoon, niin pitäisikö heille saada tällainen pysyvä ja turvallinen **kiintymyssuhde** yhteen aikuiseen. **Oletteko tietoinen** tästä **Erja Rusasen** teoksesta ja hänen näkemyksistään? Pirkko Ruohonen-Lerner/ps PTK24/2012 vp*

***Useat tutkimukset** ovat myös osoittaneet, että pienille lapsille **paras kasvuympäristö on oma koti ja kodinomainen ympäristö**... Myös **terveydelliset seikat** puoltavat lapsen kotihoitoa, sillä alle 3-vuotias lapsi on erittäin altis erilaisille tartunnoille, jotka leviävät tehokkaasti esim. suurissa ryhmissä. Kotihoidon tuen säilyttäminen ennallaan on ennen kaikkea **lapsen etu**. Leena Rauhala/kd PTK 26/2012vp*

*Onko olemassa jotain **uutta tutkittua tietoa**, joka tukee ajatusta, että kotona hoitamista olisi vähennettävä ja vältettävä? Lea Mäkipää /ps PTK 26/2012 vp*

Lapsen kotihoitoa puolustavissa kommentteissa nojattiin lapsen etuun, viitaten **kiintymyssuhdeteoriaan** ja siihen liittyviin tutkimuksiin. Perhesosiologian tutkija Jaana Vuori (2001) on eritellyt vanhemmuutta ohjaavia instituutioita, joista yksi on psykososiaalinen diskurssi. Diskurssin keskeisimpänä vaikuttaja oli brittiläinen psykologi John Bowlby, jonka vaikutus kehityspsykologiassa tunnetaan kiintymyssuhdeteoriana. Vuori viitaa useisiin tutkimuksiin, joiden mukaan Bowlbyn kiintymyssuhdeteorian ydin on äidin ensisijainen hoiva. Yksinkertaisimmillaan liki hegemoniseksi käsitteeksi 1950- ja 1960-luvuilla noussut ”bowlbymismi” tarkoittaa sitä, että äidit eivät koskaan saa jättää lapsiaan, koska se aiheuttaa lapsille suurta vahinkoa. (Mt., 37–42.) Bowlbyn ajatukset elivät yhä eduskunnassa:

*Keskusta ei hyväksy kotihoidon tuen leikkaamista, itse en hyväksy kotihoidon tuen leikkaamista.--. On **hirveää ajatella**, että tämä **hallitus edes suunnittelee** sitä, että näin suurelta osalta lapsia **vietäisiin oikeus rakastavaan aikuiseen ihmiseen**. Anne Kalmari /kesk. PTK 26/2012 vp*

Suomessa kiintymyssuhdeteoriat ovat 2000-luvun julkisissa keskusteluissa usein olleet selittävänä tekijänä perusteltaessa pienten lasten kotihoidon ensisijaisuutta. Uskontoon, perinteisiin tai tapoihin vetoamiseen verrattuna tieteellisen asiantuntemuksen esittäminen on nähty eräänlaisena

”valistuneen kansalaisen” merkinä. Yhdessä symboliksi on tässä noussut kehityspsykologisena rajana pidetty lapsen kolmen vuoden ikä, joka myös on ollut kotihoidon tuen saamisen ikärajana. (Jallinoja 2006, 104–105.) Tämä aihe nousi esiin myös eduskunnassa:

*...tutkimusten mukaan **3.vuoden ikävaihe** on lapsen stressikestävyyden kehittymisen kannalta ensiarvoisen **tärkeä kehitysvaihe**. Halutaanko tulevaisuudessa kasvattaa lisää ennenaikaiselle sairauseläkkeelle siirtyviä ihmisiä? Martti Mölsä / ps PTK 26/2012 vp*

Kolmen vuoden rajan siirtäminen nähtiin kohtalokkaana lasten kehitykselle. Hallituksen toimilla nähtiin olevan suora yhteys lasten ja nuorten lisääntyneeseen pahoinvointiin:

*Perheiden pahoinvointi, päihde- ja mielenterveysongelmat, köyhyys ja väkivalta näkyvät **huostaanottojen** jatkuvana lisääntymisenä. Yli **16 000 huostaanotettua** lasta ja nuorta, liki **70 000** lasta ja nuorta **lastensuojelun avohuollon tukitoimien piirissä** – minä kysyn minkälainen **tulevaisuus** näillä lapsilla on edessään. Entistä **huonompi, mikäli hallitus leikkaa** lapsista, nuorista ja lapsiperheiden palveluista kehysriihessä. Sitäkö te haluatte? Aila Paloniemi /kesk PTK 26 /2012 vp*

Vuonna 2013 Suomessa oli lastensuojelun asiakkaina 88 795 lasta, joista sijoitettuna 18 022. Lastensuojeluasiakkaiden määrä on kahdessa vuosikymmenessä lähes kolminkertaistunut ja sijoitusten kaksinkertaistunut. Erityisesti 16–17 vuotiaiden huostaanotot ovat kasvaneet dramaattisesti. Lastensuojelun tilastoja on käytetty indikaattoreina kuvattaessa lasten ja nuorten pahoinvointia. Tilastot ovat kansainvälisesti korkeat, mutta toisaalta voidaan kysyä kuinka paljon luvuissa ilmenee lasten pahoinvoinnin lisääntymisen sijaan myös eriarvoisuuden kasvu, yhteiskunnallisen huolenpidon ilmaus, lastensuojelun rakenteet tai yleinen sietokyvyn heikkeneminen? (Bardy & Heino 2013, 13–42.)

Lapsiperheiden pahoinvointiin viitattiin useassa puheenvuorossa. Jo harjoitetulla perhepolitiikalla tilanteen nähtiin kurjistuneen. Toisaalta nämä viittaukset pyrittiin myös kehystämään toisin: tekemällä perustelut pahoinvoinnin ja perhepolitiikan yhteydestä tyhjiksi:

*Verrattuna muihin Pohjoismaihin Suomesta on tullut se maa, jossa lapset hoidetaan kotona. Kuitenkaan **missään ei näytä olevan tuloksia** siitä, että Suomessa lapset **voisivat paremmin** kuin muissa Pohjoismaissa nykyisenlaisen **kotihoidon tuen ansiosta**. Eila Tiainen /vas PTK 26/2012 vp*

Päivähoidon puolustus lapsen etuna herätti vain hajanaisia mielipiteitä.

*Minusta on kaikkein parasta, että vihdoin aletaan ymmärtää, että esimerkiksi päivähoito on **lapsen oikeus**, ja sitä aletaan kehittää niin, että se ei ole mikään lasten säilytyspaikka, vaan lapsille on **mahdollisuus leikkikavereihin ja kehittymiseen**. Annika Lapintie /vas PTK 26/2012 vp*

Tai kyse oli lastensuojelullisista tarpeista lähtevästä lapsen edusta:

*Hallitus on kaavaillut päivähoito-oikeuden rajaamista sellaisissa perheissä, joissa jompikumpi vanhemmista on vanhempainvapaalla. Ideaan liittyy useita heikkouksia: Ensinnäkin säästöt ja ongelman marginaalisuus. Kolmanneksi se unohtaa päivähoidon **lastensuojelullisen ennaltaehkäisevän tehtävän**. Anna Kontula/ vas PTK 145/2014 vp*

Retorisella tasolla puhe päiväkodista sai kotihoidon ”lämpimään syliin” verrattuna vastakkaiset määreet ”laitoksina” ja ”järjestelmän osana”. Näihin myös pääministeri otti oman kantansa ja kehysti aiemmat puheenvuorot huomioiden omansa näin poistuessaan salista:

*Kun edustaja **Pekkarinen sanoi**, että lapset viedään **laitoksiin**, ja **perussuomalaiset totesivat** että viedään **osaksi järjestelmää**, niin **minäpä** nyt lähdän sinne **laitokseen** hakemaan **lapseni pois järjestelmästä**. Pääministeri Jyrki Katainen PTK 88/2013 vp*

Päivähoidon arvosteluun puututtiin muualtakin hallituksen riveistä:

*...että kyllä minä **loukkaannun** niistä puheenvuoroista, jotka tässä salissa käytiin suomalaisen **päivähoidon halveksimisessa**. --. Mikä hienointa, niin suomalainen **päivähoito on parasta innovaatioita**, mitä olemme keksineet yhtenä kansakuntana. Pidetään siitä huolta. **Puhutaan** päivähoidosta **kauniisti ja arvostetaan** sitä työtä, jota ammattilaiset tekevät. Krista Kiuru opetusministeri PTK 88/2013 vp*

Vuonna 2002 professori Bengt-Erik Anderssonin johtama ruotsalainen tukijaryhmä julkaisi päivähoitoon vaikutuksia koskevan tutkimuksen ”*Framtiden blev vår*”. Tutkimus sai Suomessakin julkisuutta sen jälkeen kun Dagens Nyheter oli 8.4.2005 kirjoittanut aiheesta⁴¹. Tutkimuksessa oli seurattu 25 vuoden ajan sekä päivähoitossa, että kotihoidossa hoidettuja lapsia. Julkisuutta sai etenkin tutkimushavainto, että alle yksivuotiaana päivähoitoon aloittaneista yli 70 % menestyi myöhemmin elämässä hyvin tai erittäin hyvin. Kotona hoidetusta lapsista samaan ryhmään sijoittui myöhemmin vain vähän yli 38 %. Tutkimuksen mukaan laadukkaana päivähoitoon avulla on mahdollista kasvattaa hyvin elämässään pärjääviä aikuisia. (Mt., 14–15.) Lasten kotihoidon ensisijaisuuden puolesta puhuja, psykologian professori Liisa Keltikangas-Järvinen (2012) on kritisoinut voimakkaasti Anderssonin tutkimusta, muun muassa aineiston heikkouksien takia.

Päivähoito ymmärretään usein vain vanhempien työssä käymisen mahdollistajana, unohtaen sen kasvatus ja oppimistavoitteet. Päivähoidon merkitys ansiotyön mahdollistajana on aiemmin esitellyn vanhemmille suunnatun kyselyn perusteella kuitenkin vasta kolmanneksi tärkein perustelu varhaiskasvatuspalveluille. Tärkeimpänä perusteluna vanhemmat ovat maininneet lasten sosiaalisen kehityksen tuen (81 %), sitten lapsen mahdollisuuden leikkiä ja toimia muiden lasten

⁴¹ Katso esimerkiksi HS 8.4.2005, MTV 8.4.2005 ja Yle 16.1.2009.

kanssa (73 %) ja vasta kolmanneksi (67 %) tärkeimmäksi tehtäväksi on mainittu sen merkitys mahdollistajana ansiotyöhön. (Jokimies & Krongvist 2008, 25–26.)

Revon (2012) luokittelemista lapsen edun näkökulmista perheen yhteisen ajan korostaminen jäi keskusteluissa sivuun. Samoin sivuun jäi myös perustelu lapsen edusta perheen toimeentulon kautta. Tosin kantaa otettiin naisten tulotasoon, mutta sitä ei yhdistetty perheeseen tai lasten kokemukseen.

*Lain valmistelun yhteydessä tulee tehdä **lapsivaikutusten** arviointi, --, ja ottaa ennen kaikkea huomioon **lapsen etu**. Lasten hyvinvointi ei saa jäädä **aikuisten tasa-arvon jalkoihin**. Sauli Ahvenjärvi /kd PTK 88/2013 vp*

Lasten etu ja lapsivaikutukset nähtiin kuitenkin tasa-arvotavoitteita tärkeämpänä.

7.3.1. LAPSEN ETU -KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELUT

Hallitus perusteli lapsen edun siten, että se tullaan huomioimaan kaikessa päätöksenteossa (*ratkaisu*). Oppositio näki *ongelmana*, että lapsen etua ei ole tulossa huomioiduksi päätöksenteossa lainkaan (*syy*). Hallituksen kehys on opposition mielestä tyhjä (*syy*). Oppositio perusteli lapsen edun ensisijaisuuden tärkeyden päätöksenteossa, koska lapsen ja myös perheiden hyvinvointi olisi muutoin vaarassa (*ratkaisu, moraal*).

Lapsen etua kotihoitoon perusteltiin vetoamalla asiantuntijoihin kuten Keltinkangas-Järviseen, joka mainittiin useaan kertaan. Samoin YK:n lapsen oikeuksien sopimus sekä MLL:n ja Väestöliiton suositukset toimivat perusteluina. Myös omalla asiantuntijuudella tai muulla kokemuksella asiasta ”entisenä lastentarhanopettajana” tai ”neljän lapsen äitinä” faktualisoitiin oma näkemys oikeaksi. Henkilökohtainen vetoaminen ja asiantuntemuksen osoitus ministereille tai toiselle edustajille kehystettiin moraaliseen vetoamiseen ”koska itsekin olet äiti / isä”. *Ongelmana* lapsen edun kehys sai sisällökseen lasten pahoinvoinnin lisääntymisen, jolla perusteltiin perhepolitiikan riittämättömyyttä ja epäonnistumista. Lasten oikeuksilla perusteltiin lapsen etua myös varhaiskasvatusta tukevissa kehyksissä (*moraali*).

7.3.2. LAPSEN EDUN KEHYSTÄMISEN KEINOT

Määrällisissä ilmaisuissa vedottiin kotihoidon paremmuuteen viittaamalla aukottomaan tutkimustietoon kuten ”kaikki tutkimukset kiistatta sanovat” tai käyttämällä ”useat tutkimukset”- ilmausta. Iskulauseina nähtiin kotihoidon puolesta ”kehitystaso” ja ”kiintymyssuhde”. Näihin tiiviisti liitettiin myös kolmen vuoden kriittinen ikäraja. Päivähoidosta puhuttaessa esiin tulivat määreet

”suuri päiväkotiryhmä”, ”levottomuus”, ”stressi” ja ”meluisuus”. Päiväkotia verrattiin myös ”laitokseen” ja ”järjestelmään” kuten puheenvuoroista nousi kylmästi esiin.

7.4. KEHYKSENÄ TALOUS

Kotihoidontuen muutoksia ja subjektiivisen päivähoido-oikeuden kohtaloa koskevissa keskusteluissa puhuttiin luonnollisesti paljon talouden kehyksissä. Olihan kyseessä hallituksen rakennepoliittiseen ohjelmaan sisältyvä linjaus, jolla haettiin rakenteellisia uudistuksia saattamaan valtiontalous kestäväälle pohjalle. Huolena olivat talouden heikentynyt tila sekä julkisen velan hallitsematon kasvu. Hallitusohjelmaan oli vuonna 2011 kirjattuna: *”Julkisen talouden kestävyysvaje johtuu ensisijaisesti ikääntymiskehityksen aiheuttamasta nopeasta huoltosuhteen heikkenemisestä. Julkisen talouden kestävyysvajeeseen olisivat 1,4 % luokkaa. Yhteensä talouden kuromisen tavoite oli 4,7 %.*

Vielä vuonna 1990 ollut rahoitusylijäämäinen julkinen talous kääntyi vuonna 1991 nopeasti voimakkaaseen laskuun. Seuranneina lamavuosina julkisen talouden alijäämä kasvoi dramaattisesti 20 prosentista lähes 60 prosenttiin. Alijäämäinen julkinen talous maksettiin ottamalla velkaa⁴². Julkinen talous elpyi takaisin ylijäämäiseksi vuonna 1999. Vuonna 2009 alkanut uusi *talouden taantuma* vaikutti voimakkaasti myös Suomen kokonaistuotantoon, joka laski 8 prosenttia. Tämä oli enemmän kuin 1990-luvun laman aikana. Vuoden 2009 kriisi oli kuitenkin äkillisempi, eikä se ole muodostunut yhtä pitkäksi. Vaikutukset yhteiskuntaan ja talouteen ovat kuitenkin olleet pitkäaikaisia, ja talouden tasapainottuminen on ollut hidasta. (Kiander 2010, 139–141.) Julkisen velan osuus BKT:sta oli vaalikauden 2011 alussa 40,5 % ja vaalikauden lopussa vuonna 2014 velan osuus oli kasvanut 46,1 %:iin. Velan kokonaismäärä nousi samana aikana 79,7 miljardista 95,1 miljardiin euroon. Talouden alijäämäisyys on vuoden 2009 jälkeen pitkittynyt ja velkaantuminen on koko ajan kiihtynyt. (Valtiokonttori 2015.)

Valtionvarainministeriön mukaan *kestävyysvajeen* määrä on 4 % kokonaistuotannosta. Talouden tasapainottamista voidaan toteuttaa monin eri tavoin tai tapoja yhdistelemällä. Verotusta voidaan kiristää, julkisia menoja voidaan supistaa, palvelujärjestelmän tuottavuutta voidaan tehostaa tai työllisyysastetta voidaan pyrkiä nostamaan. (Saari 2010, 79–80.) Verojen noston ja julkisten

⁴² Alijäämä tarkoittaa sitä, että julkisen talouden tulot eivät riitä kattamaan julkisen talouden menoja. Nämä menot maksetaan ottamalla velkaa.

menojen osalta se tarkoittaisi joko menojen leikkausta vajeen verran eli 4 % tai vastaavasti verojen korotusta. Verotuksen nostaminen on kuitenkin globalisaation tuoman verokilpailun vuoksi ongelmallista, ja lisäksi sen vaikutus työnteon kannustimiin on vastoin työllisyystavoitteita (Kiander 2010, 156).

Palvelujärjestelmän tuottavuusongelma liitetään usein ns. *Baumolin tautiin*, jonka mukaan palvelujen tuottavuus julkisella sektorilla kasvaa hitaammin kuin teollisuudessa, mutta kuitenkin palvelujen kysyntä ja palkkaus kehittyvät muun kansantalouden mukana (Ervasti 1996, 7). Baumolin taudin vaikutusta on esitetty lievitettäväksi mm. palveluja yksityistämällä. Mutta sen merkitystä on myös kritisoitu. Taloustieteen professori Matti Tuomaalan (2015) mukaan julkiset menot ja bkt ovat ennen vuotta 2008 kasvaneet saman noin 4,5 % vuodessa, joten näkemys Baumolin taudin vaikutuksista jää uupumaan. Tuomaala puoltaakin julkispalvelujen ylläpitoa työn tarjontaa lisäävinä, koska ne väljentävät tuloverotukseen ja rahatukiin liittyviä kannustinrajoitteita. Palveluihin perustuva hyvinvointipolitiikka on myös globaalilta verokilpailulta suojatumpaa. (Mt., 54–55.)

Sosiaaliturvamenot vuonna 2013 olivat yhteensä noin 63 miljardia euroa. Lasten ja perheiden osuus oli noin 10 % eli noin 6,5 miljardia euroa. Lasten ja perheiden osuus kaikista sosiaalimenoista on pysynyt tasaisen vakaana viimeiset kaksi vuosikymmentä. Lapsiperheiden palvelujen osuus oli vuonna 2013 noin 3 miljardia euroa (53 %) ja lapsiperheille kohdistettujen tulonsiirtojen osuus 3,5 miljardia (47 %). Sosiaaliturvan osuus on ollut aiemmin, aina 1980-luvulta asti suurempi kuin palveluiden, mutta vuodesta 2009 lähtien palveluiden osuus kokonaismenoista on ollut suurempi kuin tulonsiirtojen. Palveluiden osuus on tasaisesti ollut noin yhden prosenttiyksikön kasvussa vuosittain suhteessa tulonsiirtoihin. (Sosiaalimenot ja rahoitus 2013.)

Myös *väestön ikääntymisen* on nähty asettavan suuria haasteita selviytyä nykyisenkaltaisesta hyvinvointivaltion rahoituksesta. Huoltosuhteen muutos 2010-luvulla johtuu vuosina 1945–1955 syntyneiden suurten ikäluokkien siirtymisestä eläkkeelle. Tämä tarkoittaa noin 100 000 henkilön poistumista työmarkkinoilta. Tämä vaikuttaa elatussuhteeseen, kun eläkkeellä olevan väestön suhde työssäkäyvään väestöön kasvaa. Tätä elatussuhdetta voidaan kohentaa työuria pidentämällä ja työhön osallistumisen astetta nostamalla. (Kiander 2010, 143–144.) Väestön huoltosuhdetta ajatellen väestön ikääntyminen on koko Euroopan ongelma, mutta Suomessa suurten ikäluokkien ikäkohortti on poikkeuksellinen ja elatussuhteen muutos nopeampi verrattuna muihin EU-maihin (Parkkinen 2002, 9). Esping-Andersen (2009, 162–169) on esittänyt, että perhepolitiikka, on parasta eläkepolitiikkaa, koska investointi lapsiin nähdään tulevaisuuden voimavarana taaten tasapainoisen

väestönkehityksen. Toisaalta syntyvyys on ollut Suomessa eurooppalaisittain korkeaa 1,9 lasta naista kohden ja syntyvyyden nostamiseen tähtäävä politiikka nurinkurisesti nostattaa elatusuhdetta pienten lasten määrän noustessa suhteessa työväestöön. Vaikutukset näkyvät työllisten määrässä vasta vuosikymmenten viiveellä. (Kainu & Kangas & Palme 2015, 80–86.)

Hallituksen vaalikauden ohjelmien tavoitteeksi oli asetettu työllisyysasteen nostaminen 75 %:iin sekä työurien pidentäminen kahdella vuodella. Kotihoidon tukeen kaavaillut muutokset tähtäsivät nimenomaisesti näihin tavoitteisiin:

*Me haluamme muuttaa päivähoitojärjestelmää siten, että se tukisi yhtä lailla kun se tukee lapsen kehitystä, myös työntekoa, osa-aikaisen työn tekoa, kokoaikaisen työntekoa, koska ratkaisu Suomen **talouden haasteisiin on työ ja vain ja ainoastaan työ**. Pääministeri Jyrki Katainen PTK 88/2013 vp*

Hallitus korosti, että kestävyysvajeen kuromisessa työnteon lisääminen on ensisijalla, eikä esimerkiksi verojen korottaminen tai hyvinvointivaltion muu leikkaaminen:

*Tarvitsemme rakenteellisia uudistuksia, jotta **talous** saadaan **tasapainoon** ja noin 9 miljardin **kestävyysvaje kurotaan umpeen**. Tästä isosta urakasta **emme** selviä **vain säästöillä tai veronkorotuksilla**. Näillä keinoilla **seuraukset** olisivat **kohtuuttomia**. Peruspalveluministeri Susanna Huovinen PTK 88/2013 vp*

Oppositiossa kummasteltiin hallituksen näkemystä perustella talouden kehys työnteolla ja sen välttämättömyytenä valtiontalouden saattamiseksi kuntoon. Työpaikkojen puute puhutti:

*Maassamme on jo yli **300 000 työtöntä**, ja **työttömyys** on edelleen **kasvussa**. Miksi pienten lasten äidit on ensimmäisenä sysäyttävä **taistelemaan vähistä työpaikoista**? Elsi Katainen/ kesk PTK 88/2013 vp*

Varsinkin naisten patistaminen töihin kummastutti:

*Hallituksen ei tarvitsisi **kepin kanssa** patistaa myöskään naisia työelämään. Täällä vaadittiin vähän lukuja naisten työssäkäyntiprosenteista. Suomessa naisten **työssäkäyntiprosentti** on erittäin korkealla tasolla. Se on jopa 15–20 prosenttiyksikköä korkeammalla tasolla kuin muissa Pohjoismaissa. Kouluikäisten lasten äitien **työssäkäyntiaste** on Suomessa Euroopan korkeimpia. Aila Paloniemi/ kesk PTK 88/2013 vp*

Vuonna 2013 alle 3-vuotiaiden lasten äitien työllisyysaste oli 46,5 % ja yli 7-vuotiaiden lasten äideillä se oli jo lähes 90 % (Tilastokeskus 2013). Kansainvälisesti verrattuna kouluikäisten lasten äitien työssäkäyntiaste on korkea, mutta alle 6-vuotiaiden osalta se on Euroopan alhaisimpia (Haataja 2010, 87). Tähän myös kansainvälinen talousjärjestö OECD antoi vuonna 2005 omat suosituksensa kotihoidontuen uudistamiseksi joko tukea leikkaamalla tai sen kestoa lyhentämällä. Perusteluina olivat työelämän tasa-arvo, verotusyyt ja työvoiman tarjonta. (OECD 2005, 14.)

Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma tähtäsi nimenomaan kokonaisvaltaisiin perhepolitiikan rakenteellisiin uudistuksiin, eikä lyhyen tähtäimen menoleikkauksiin. Taloustieteellinen ajattelutapa

nojaa pääosin päivähoidon suosimiseen, perustaen argumenttinsa niin lyhyen kuin pitkän aikavälin kokonaistaloudellisiin tuloa lisääviin vaikutuksiin. Poliittisessa päätöksenteossa taloudellinen ajattelutapa on usein lyhytnäköisempää perustuen lyhyen ajan menovähennyksiin kuntataloudessa kotihoidontukea puoltaen. (Korpinen & Sipilä 1998; Repo 2012, 58.) Kotihoidontuen edullisuus suhteessa päiväkotiin esiintyikin opposition kuntatalouteen nojaavan talouskehyksen pääargumenttina:

*Esimerkiksi **kotikunnassani** Nurmijärvellä **kotihoidontuen leikkaus** maksaisi kunnalle **miljoonia euroja**, sillä tällä hetkellä 64 prosenttia kunnan kaksivuotiaista on kotihoidossa... Päivähoidossa oleva lapsi maksaa kunnalle arviolta **11 000** euroa vuodessa, kun kotihoidossa olevaa lasta tuetaan vuodessa vajaalla **kolmasosalla** tuosta summasta. Kotihoito on **kustannustehokasta**. Jussi Niinistö /ps PTK 26/2012 vp*

Hallituksen perusti politiikkaansa kuitenkin kansantaloudellisiin vaikutuksiin. VATT: n tutkija Jouko Kajanoja kartoitti vuonna 1999 lasten päivähoidon vaikutuksia kansantalouteen ja julkiseen talouteen vertailemalla keskenään ”päivähoitoyhteiskuntaa” ja ”kotihoitoyhteiskuntaa”. Kajanojan laajoissa laskelmissa tuli selkeästi ilmi, että päivähoidon kokonaisvaikutukset kansantaloudelle ovat vahvasti plus-merkkiset kun huomioidaan päivähoitopaikan kustannukset suhteessa työllistymisvaikutuksiin, verotuloihin ja sosiaalimenojen vähentymiseen. Päivähoitoon sijoitetut voimavarat tulevat Kajanojan mukaan takaisin jopa seitsenkertaisena (mt., 4).

Oppositiossa nähtiin päivähoitoon ja kotihoidontukeen esitetyt muutokset enemmänkin kustannuksina nimenomaan kuntataloudelle, eikä pitkäaikaisiin talousvaikutuksiin oikein uskottu:

*Kuten tiedossamme kaikilla on, **kuntien taloustilanne on tiukka** ja sitä ei ole laisinkaan helpotettu erittäin mittavilla ja vakavilla **valtionosuusleikkauksilla**. Ne kohdistuvat peruspalveluihin, joiksi mitä syvimmin päivähoitoon liittyvät asiat voidaan mieltää. Emme ole vakuuttuneita siitä, että tähän uudistukseen tehdyt **kustannusvaikutukset** olisivat siis todenperäisiä. Ja kuka tässä tietenkin on **maksumiehenä: kunnat**. Annika Saarikko /kesk PTK 107/2013 vp*

Lasten päivähoidon kokonaismenot olivat vuonna 2013 noin 2 158 miljoonaa euroa. Näistä kuntien osuus oli 66 prosenttia eli 1 416 miljoonaa euroa. Lasten kotihoidon tuen menot olivat yhteensä 375 miljoonaa euroa, joista kuntien osuus oli 71 prosenttia eli 266 miljoonaa euroa. Valtion osuus päivähoidon ja myös kotihoidon tuen rahoittamisessa oli noin kolmanneksen luokkaa. Kuntien osuus päivähoidon kustannuksista on merkittävä ja päivähoidon kulut ovatkin kuntien suurin menoerä terveydenhuollon peruspalveluiden jälkeen. (Sosiaalimenot ja rahoitus 2013.)

Kunnilla ja kuntapolitiikalla on merkittävä rooli lastenhoitopolitiikassa. Päivähoitolaki ja laki kotihoidon tuesta säätelevät valtiojohtoisesti kunnan palvelutehtävät sekä lakisääteisen tuen

määrän. Valtio osallistuu rahoitukseen valtionosuusjärjestelmän kautta. Kunnilla on ollut valtion ohjausjärjestelmän purkamisen seurauksena yhä enemmän vapauksia järjestää päivähoitopalvelut (Kröger 1996, 76–79). Kalliiksi koettujen päiväkotipaikkojen sijaan ovat kunnat ryhtyneet maksamaan kotihoidon tuen kuntalisää, jonka avulla ovat voineet pienentää päivähoidon kysyntää. Kuntalisää ovat maksaneet etenkin isot varakkaat kunnat, joissa hyvä työllisyystilanne on lisännyt päivähoitoon kohdistuvia paineita, ja joissa on ollut mahdollisuus maksaa kuntalisiä. Näitä kuntia on noin kolmannes kunnista. Kunnat ovat näin omin poliittisin keinoin voineet säädellä hoitoratkaisuja. (Miettunen 2008, 37–39, 45.) Välimäki (1999, 169–170) näkeekin, että lasten hoitojärjestelyt ovat normiohjauksen purun takia palautuneet takaisin kunnallispolitiikkaan.

Eduskunnassa investoinnit lapsiin kehystettiin tärkeäksi, mutta eri tavalla. Opposition mielestä investointia olisi kotihoidontuen jatkuminen ennallaan, kun taas hallituspuolueiden mielestä lapsille periytyvän yhteiskunnan parempi tila. Hallituksen puolelta asia kehystettiin niin, että säästöjä ja leikkauksia joudutaan tekemään lapsiperheitä koskeviin etuihin, mutta päätökset perusteltiin juuri näiden lasten tulevaisuuden turvaamiseksi:

*Tämä hallitus toimii kuin **vastuullinen vanhempi**. Se haluaa **lapsilleen** hyvän tulevaisuuden. Kreikan tie ei ole Suomen tie. Me emme voi ottaa **pikavippejä** lapsiltamme, me emme voi **syödä lastemme lautasilta** ja **jättää laskua** heidän maksettavakseen... Kokoomuksen eduskuntaryhmä haluaa **jättää** tämän maan **hyvinvoivana** myös **tuleville sukupolville**. Sampsa Kataja / kok PTK 26/2012 vp*

Investoinnit lapsuuteen ja niiden merkitys ovat nousseet yhdeksi sosiaalipolitiikan teemaksi viime vuosina. Esping-Andersen (2009) on painottanut, että yksilön kyvyt ja oppimisvalmiuksien perusta syntyy varhaislapsuudessa, ja tätä kautta rakentuu koko yhteiskunnan menestys ja sosiaalinen pääoma. Tästä syystä panostaminen lapsiperheisiin on tärkeää. Myös sosiaalista pääomaa tutkineen nobelisti James Heckmanin (2008) ajatukset ovat samassa linjassa Esping-Andersenin näkemysten kanssa. Heckmanin mukaan yhteiskunnan investoinnit olisi kohdennettava varhaislapsuuden kasvuedellytyksiin, sillä myöhemmät yritykset ovat tehottomia ja liian myöhäisiä. Heckman on laskenut jokaisen varhaiskasvatukseen sijoitetun dollarin tulevan ainakin seitsenkertaisena takaisin, joten kansantaloudellisesti olisi kannattavinta investoida lapsuuteen. Myös Valtionvarainministeriön (2013) perhepolitiikan kustannusvaikutuksia kartoittavan tutkimuksen kirjoittajat Jorma Sipilä ja Eva Österbacka toteavat varhaiskasvatuksen kustannusvaikuttavuuden hyvin korkeaksi (ks. myös Kajanoja 1999). Tutkimuksen mukaan tarvitaan kuitenkin vielä lisää tietoa perhepolitiikan eri osa-alueiden toimintojen kehittämiseksi, jotta voitaisiin ratkaista mitkä toimet

antaisivat parhaimmat tulokset. Siten voitaisiin paremmin kehittää perhepolitiikan eri osa-alueita ja osoittaa suuntaa paremmin onnistuneille perhepolitiikan muodoille. (Mt., 55–56.)

Investoinnit lapsuuteen voivat lastenhoitopolitiikan kannalta olla investointeja joko päivähoitoon tai perheiden tukemiseen etuuksilla. Vuonna 1985 voimaan tulleella lainsäädännöllä ja myöhemmin toteutetulla subjektiivisella päivähoito-oikeudella lapsiperheisiin investoiminen saavutti molemmista näkökulmista katsoen merkittävän panostuksen. Lapsiperheiden etuudet olivat vuonna 1993 huipussaan, kunnes laman myötä myös perhepoliittiset etuudet olivat suhteutettava talouteen. Tällöin talouden kehys legitimoitui tehdyt muutokset. (Bardy & Heino 2001.) 1990-laman vaikutukset ovat vaikuttaneet myös perheiden toimeentuloon ja lapsiperheiden köyhyyteen. Lapsiperheiden köyhyys on laman jälkeen yleistynyt etenkin perheissä, joissa on pieniä lapsia. Tämä viittaa kotihoidontukeen tehtyjen leikkausten ja pikkulapsiperheiden köyhyyden lisääntymisen yhteydestä toisiinsa. (Lammi-Taskula & Salmi & Sauli 2009, 78–93.) Kuntien investoinnit päivähoitoon kärsivät laman yhteydessä, vaikkakin tilannetta helpotti työttömyyden seurauksena laskenut päivähoitopaikkojen kysyntä. Toimintamäärärahoja kuitenkin supistettiin merkittävästi, ja laman alkuvuosina niitä leikattiinkin keskimäärin 40 %. (Huttunen & Salmi & Yli-Pietilä 1996, 73, 87.)

Yksi palveluiden ja etuuksien investointiin liittyvä tekijä on päivähoiton osalta kuntien väliset erot päivähoitomenojen yksikkökustannuksissa. VATT:n teettämien (Aaltonen & Kangasharju 2006) laskelmien mukaan menot olivat kalleimmassa kunnassa nelinkertaiset verrattuna halvimpaan. Tehokkaita ja tehottomia kuntia on tasaisesti ympäri Suomea. Tehottomuudeksi laskettiin 17 %, jonka poistuminen tarkoittaisi 1,6 miljardin kokonaismenoissa 260 miljoonan säästöjä. Tutkimuksessa ei kyetty selvittämään, mistä hintaerot johtuvat. Voi olla siten todennäköistä että kalliimpi hinta voi selittyä myös laatueroilla. Skaalaetuja ei esimerkiksi tullut esiin. (Mt., 33.)

Perhe-etuuksien erot tulevat esiin myös kotihoidon tuen kuntalisän muodossa. Kuntaliiton (Lahtinen & Selkee 2014) teettämän selvityksen mukaan vuonna 2014 kuntalisiä maksoi 85 kuntaa. Kuntalisän määrä oli keskimäärin alle 3-vuotiaasta lapsesta 148 e/kk ja tätä vanhemmasta lapsesta 97 e/kk. Vaihteluväli oli kuitenkin suuri. Lakisääteisen kotihoidontuen 341,06 e/kk lisäksi maksettava kuntalisä vaihteli alle 3-vuotiaasta lapsesta 50–264 e välillä ja vanhemmasta lapsesta 60–200 e välillä. Euromäärältään suurimmat kuntalisät painottuivat isoihin kaupunkeihin. Kuntakohtaista lisäjärjestelmää on kritisoitu yhdenvertaisuusperiaatteeseen nojaten niin yksittäisten kuntalaisten, kuntapäättäjien kuin järjestöjen toimesta (Miettunen 2008, 57–61).

Hallitus perusteli uudistuksiaan ”*päivähoidon laskelmilla*”. Lehtitietojen mukaan (Pohjalainen 3.3.2015) subjektiivisen päivähoidon rajoittamisen hyöty olisi laskelmissa ollut 20 miljoonaa euroa ja kotihoidon tuen kiintiöittämisen hyöty 100 miljoonaa euroa olettaen, että isät jättäisivät käyttämättä heille merkittyjä vapaita. Hallitus laski päivähoidon kysynnän lisäävän kustannuksia 80 miljoonaa euroa. Oppositiossa kustannukset laskettiin toisin:

Tällä hetkellä ne vanhemmat jotka ovat valinneet lasten kotihoidon, tekevät joittenkin satasten korvauksella tuota työtä kotona. Jos nämä lapset siirtyvät kunnalliseen päivähoittoon, kustannus on paljon korkeampi kuin lapsia kotona hoidettaessa... Jos 20 000 lasta siirtyy kotihoidosta kunnalliseen päivähoittoon, lasku on 300 miljoonaa. Kimmo Tiilikainen /kesk PTK 88/2013 vp

Hallituksen perhepaketin kaatuminen tammikuun lopussa 2015 perustui hallituksen teettämiin ”uusiin laskelmiin” (Helsingin sanomat 3.2.2015). Saatujen lehtitietojen mukaan nämä uudet laskemat tilattiin vasta viime hetkellä tammikuussa 2015 ja uusissa laskelmissa kustannusvaikutuksiksi kestävyysvajeen osalta saatiin 0,00. (Esim. Pohjalainen 3.3.2015.)

7.4.1. TALOUS-KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELUT

Hallitus kehysti talouden *ongelmaksi* kestävyysvajeen. Hallitus *moralisoi* oppositiota, että yhteiskuntaa ei voi jättää lapsille tässä kunnossa. *Ratkaisuna* nähtiin työurien pidentäminen kotihoidontukea leikkaamalla. Oppositio taas kehysti *ongelman* päivähoidon kustannusten kasvun ympärille, mikäli hallituksen esitys toteutettaisiin. Päivähoito ja kuntatalous joutuisivat ahtaalle. *Ratkaisuna* oppositio näki kotihoidontuen säilyttämisen entisellään. Talouden kehysten sisältö nojautui hallituksen ja hallituspuolueiden edustajien puheenvuoroissa valtiontalouteen, mutta oppositio keskittyi kehyksessään pääsääntöisesti kuntatalouteen. Talouden kehyksessä vedottiin sekä hallituksen että opposition perusteluissa vaihtoehtottomuuteen. Hallitus näki, että valtiontalouden *ongelmat* ovat niin syvät, että toimenpiteisiin on ryhdyttävä koska muita vaihtoehtoja ei ole. Oppositio taas näki, että kuntien on mahdotonta vastata kotihoidon tuen muutosten aiheuttamaan päivähoidon tarpeeseen. Toinen keskeinen perustelu oli kvantitatiivinen vetoaminen. Hallitus vetosi kansantalouden alijäämään ja omiin päivähoidon laskemiinsa ja oppositio taas päivähoidon tarpeen lisäyksestä tuleviin kustannuksiin.

7.4.2. TALOUDEN KEHYSTÄMISEN KEINOT

Hallituksen retoriikassa toistui talouden termit ”valtion velka”, ”alijäämä”, ”laskelmat” ja ”kestävyysvaje”. Hallitus peräänkuulutti ”uudistuksia” ja etenkin ”rakenteellisia uudistuksia”. Opposition talousretoriikassa kunnat olivat lähempänä ja keskiössä olivat ”kuntatalous” ja

kuntalaisten osalta ”lapsiperheiden köyhyys”. Opposition keskeinen argumentti oli vastustaa ”leikkauksia”. Oppositio myös korosti kiintiöittämiskeskustelussa toimet ”leikkaus”-termin alle.

7.5. KEHYKSENÄ TYÖ

Kuten talouden, niin myös työn kehyksessä nousi keskeisiksi keskustelun innoittajiksi hallituksen ohjelmat. Kataisen hallitusohjelmaan (2011) oli kirjattuna: *”Edistetään kotihoidontukea saavien henkilöiden asteittaista siirtymistä työelämään yhdistämällä varhaiskasvatuspalvelut ja taloudellinen tuki, joiden saantiedellytykset ja muut ehdot selvitetään ja ratkaistaan vuoden 2012 loppuun mennessä”*. Samoin rakennepoliittiseen ohjelmaan (2013) oli kirjattuna *”Kohdennetaan nykyinen kotihoidontuki puoliksi molemmille vanhemmille...”* toimenpiteenä pidentää työuria. Näiden ohella myös OECD:n (OECD 2005, 5, 14) kritiikki kohdistui työn tarjontaan: suosituksena oli rajoittaa kotona tuettavaa hoitoa väestön ikääntymisen aiheuttamien kustannusten sekä työllisyyden ja talouskasvun positiivisen korrelaation takia. Hallituksen työkehys muotoutui näin:

*Hallitus on budjettiriihessä sovitussa rakennepoliittisessa ohjelmassaan linjannut 33-kohtaisen toimenpidelistan. Se tähtää **parempaan, korkeampaan työllisyyteen, pidempiin työuriin ja parempaan tuottavuuteen**. Näiden sekä hallituksen aiemmin linjaamien uudistusten **keskiössä on työn tekeminen**. Suomeen tarvitaan lisää työtä, jotta **hyvinvointipalvelut** pystytään **rahoittamaan**. Peruspalveluministeri Susanna Huovinen PTK 88/2013 vp*

Työnteon lisäämisen tarpeella ehdollistettiin koko hyvinvointivaltion tulevaisuus. Korkea työllisyysaste nähtiin kestävyysvajeen suhteen tärkeämpänä kuin taloudellinen kasvu. Tämä perustuu siihen, että korkea työllisyysaste merkitsee sitä, että veroja maksavaa väestönosaa on enemmän kuin passiivista tulonsiirtoja saavaa väestöä. On arvioitu että nostamalla työllisyysastetta noin 75 %:n tasolle voidaan välttää veronkorotuspaineita ja hallita menojen leikkaamista – ja säilyttää nykyisenkaltaisen hyvinvointivaltio. Yhtenä keinona nostaa työllisyysastetta ja pidentää työuria on ehdotettu perhevapaiden käytön vähentämistä. (Kiander, 2010, 152.) Tavoiteltuun 75 % työllisyysasteeseen on vielä matkaa. Suomessa vuonna 2014 kaikkien palkansaajien työllisyysaste oli 68,9 %. Miesten työllisyysaste oli 69,0 % ja naisten 68,8 %. Naisten kokonaistyöllisyysaste on ollut miesten kanssa samalla tasolla, mutta perheen perustaminen on näkynyt työllisyysasteissa hetkellisesti naisten alhaisempana työhön osallistumisena. Alle 3-vuotiaiden lasten äitien työllisyysaste alittaa 50 %. (Tilastokeskus 2013.)

Puhe työelämän kehyksessä pysytteli erilaisissa näkemyksissä työurien pidentämisen tarpeesta ja ajoituksesta juuri tässä työllisyystilanteessa, johon oppositio tarttui:

*Minä nyt vähän ihmettelen...koska ongelma **ei ole se työn tarjonta** tässä ja nyt, vaan se ongelma on nyt kyllä se, **missä** niitä **uusia työpaikkoja** on. Miksei niitä ole **onnistuttu synnyttämään**? Suomessa on **yli 300 000 työtöntä**, ja **lisää** tulee **joka viikko**. Hallitus on sysäämässä nyt vielä kotihoidontuen saajatkin **kortistoon** tämän **joukon jatkoksi**. Aila Paloniemi /kesk PTK 88/2013 vp*

Työpaikkojen ja työnteon tarpeellisuudesta oltiin yhtä mieltä opposition kanssa, mutta opposition mielestä ensin tulisi luoda työllisyyttä ja sitten vasta miettiä keinoja työn tarjonnan lisäämiseksi. Oppositio käänsi puheet työn tarjonnasta työn kysyntään, jossa toimenpiteiden tulisi työttömyyden takia sen sijaan olla. Vuoden 2009 talouskriisin seurauksena työttömyys on kääntynyt laman jälkeen uudelleen nousuun. Vuonna 2013 työttömyysaste oli 8,2 % ja työttömien määrä yli 200 000. Työttömyysaste oli korkeimmillaan (16,6 %) vuonna 1994, jolloin työttömiä oli yli 400 000 henkilöä. Työttömyys on tästä lähes kahdessa vuosikymmenessä puolittunut – vaikkakin hitaasti. (Tilastokeskus 2013.) Oppositiossa lasten kotihoidon tuki nähtiinkin tässä tilanteessa ratkaisuna nimenomaan pitkittyneeseen työttömyysongelmaan:

*Nykyisen **huonon työllisyyden** aikana merkitystä on myöskin sillä, että aina kun toinen vanhemmista jää lasta hoitamaan vaikkapa kotihoidon tuella, **joku toinen** saa **työpaikan hänen sijaistaan**. Lea Mäkipää/ps PTK 26/2012 vp*

Myös hallituspuolueen edustaja puhui kotihoidon tuen työllistävästä vaikutuksesta:

*Mielestäni kotihoidon tuesta käytävässä keskustelusta ei tulisi unohtaa myöskään kotihoidontuen **työllistävää vaikutusta**. Kotihoidontuelle jäävän äidin tai isän tilalle **palkataan** usein **sijainen**, mikä taas antaa sijaisuuden saavalle henkilölle mahdollisuuden saada jalansija työelämään. Merja Kuusisto /sd PTK 26/2012 vp*

Puheenvuoroissa toistuu näkemys kotihoidon tuesta eräänlaisena vuorotteluvapaan tapaisena työn jakamisen muotona. Työmarkkinoiden näkökulmasta kotihoidontuen ei tulisi olla vain perhepoliittinen etu, vaan laajemmasta perspektiivistä katsoen myös osa työvoimapolitiikkaa. Kotihoidontuen ja työmarkkinoiden suhdetta tutkinut Tapio Rissanen (2012, 179–181) on ehdottanut mahdollisuutta lisätä perhevapaisiin vuorotteluvapaajärjestelmän mukainen työllistämistuki. Tällöin kotihoidontuki voisi toimia yhtäläisenä työn jakamisen ja työllistymisen välineenä.

Hallitus ei pitänyt kuitenkaan ensinkään ajatuksesta, että työttömyyttä hoidettaisiin kotihoidon tuen turvin siten, että työttömille löytyisi töitä jonkun toisen jäädessä kotiin. Kyseessä ei voisi olla mikään ”vaihtokauppa” työn ja lastenhoidon välillä. Hallituksen mukaan työvoiman tarjonta ei veisi työpaikkoja toisilta vaan lisäisi niitä. Mistään ”vaihtokaupasta” ei siis olisi kyse:

Työn tarjonta...tarkoittaa sitä, että **työ luo työtä**. Kun katsotaan kansainvälisiä esimerkkejä vaikkapa Saksasta: Kun naiset tulivat entistä vahvemmin työmarkkinoille, se **ei vienytäkään miehiltä** työpaikkoja, vaan se ilmiö johti talouden kasvuun ja **uusiin työpaikkoihin**. Pääministeri Jyrki Katainen PTK 88/2013 vp

Hallituksen rakennepoliittisen ohjelman tarkoitusperä oli lisätä työn tekoa määrällisesti. Oletuksena kansainvälisten esimerkkien kautta oli, että työn tarjonta lisää myös työpaikkoja. Hallituksen puheenvuoroissa ei missään kohta otettu esiin kotihoidon tuen merkitystä työttömyyden hoitamisen välineenä. Opposition puolella uusien työpaikkojen syntymiseen hallituksen esittämän kotihoidontuen lyhennyksen tai jakamisen myötä ei uskottu alkuunkaan:

Äidit halutaan töihin, vaikka **ei ole osoittaa työpaikkaa**, vai mistä hallitus **taikoo 6000 työpaikkaa** paikkaamaan kestävyysvajetta? Hallitus on **perustellut** leikkausta **työn tarjonnan lisäämisellä**. Lea Mäkipää / ps PTK 88/2013 vp

Toisaalta joustavaa hoitorahaa käsitellyissä keskusteluissa tuli ilmi myös toisenlainen näkemys. Tällä puollettiin (naisten) siirtymistä pois kotihoidon tuelta, työvoiman tarjontaa lisäävin perustein:

On totta, että nyt on **paljon työttömyyttä**, mutta esimerkiksi sosiaali- ja terveysalalla on tälläkin hetkellä **työvoimapulaa**. Toivon ja odotan osittaisen hoitorahan **helpottavan** erityisesti sosiaali- ja terveysalan **työvoimapulaa**. Merja Mäkisalo-Ropponen/sd PTK 103/2013 vp

Korkeista työttömyystilastoista huolimatta, sosiaali- ja terveysalalla työllisyystilanne on ollut hyvä. Ennemmin ongelmana on ollut koulutetun työvoiman tarjonnan puute ja huoli tulevaisuuden työvoimavajeesta poistumien myötä. Vuonna 2011 lähes 40 % alan toimipaikoista ilmoitti, että heillä on vaikeuksia löytää sopivaa työvoimaa. Tulevaisuuden työvoiman turvaamiseksi onkin suunniteltu toimintojen tehostamista, koulutusta ja lisäämällä työn tehokkuutta ja kansainvälistämällä rekrytointia. (Koponen & Laiho & Tuomaala 2012.)

Työn tekeminen voi kuitenkin tarkoittaa myös **kotityötä**. Julkunen (1995, 89–91) toteaa, että vaikka äitien työssäkäynti on yleistynyt, ei se kuitenkaan ole normalisoitunut isien ansiotyön kaltaiseksi. Äidin paikka tulee neuvotella aina uudelleen. Ristiriitaiset kulttuuriset äitiyden mallit pitävät kotiäitiyttä moraalisesti oikeana ratkaisuna, vaikka se on myös ”ei mitään”, joka tulee perustella, kun taas ansioäitiys on ”jotain” joka on normaalia, mutta josta tulee olla syyllinen. Tämä heijastuu myös politiikkaan siten, että kotihoidon tuki tulee perustella aina uudelleen (Korpinen 1997, 57). Toisaalta myös perhepolitiikalla ja kotihoidontuen olemassaololla luodaan normatiivisia käytäntöjä, kuinka pientä lasta tulee hoitaa (Leira 2002). Vaikka kotihoidontuki on sukupuolineutraali etuus, elää siinä yhä ajatus äidin kotona tekemän hoivatyön tunnustuksesta (Repo 2012, 122). Näin myös eduskunnan kotihoidon lyhentämistä koskevissa keskusteluissa kotityö arvotettiin:

*Aika moni äiti koko viikolla järkytyksen ja kahvi meni väärään kurkkuun, kun luimme miten **äitien työtä arvostetaan**. Arja Juvonen/ps PTK 111/2012 vp*

*Puuttumalla **perinteiseksi koettuihin arvoihin**, te saatte monet naiset, **kotiäidit**, tuntemaan itsensä **kaikkea muuta kuin arvostetuiksi**. Kotiäitiys ei ole eikä saa tulevaisuudessakaan olla **halveksittua**, mutta sellainen tunne teidän toimistanne tulee. Hanna Mäntylä/ps PTK88/2013 vp*

Vasemmisto puolusti uudistuksia ja piti perinteisiin takertumista yhteiskunnan edun vastaisena:

*Eniten olen pettynyt opposition puheenvuoroissa siihen **rakennesokeuteen**, joka niissä heijastuu. Samalla, kun tunnustatte, että meillä on isoja **rakenteellisia ongelmia**...te **takerrutte** niihin **roolimalleihin**, siihen historialliseen perimään, joka juuri näiden **ongelmien taustalla** on... Kari Uotila / vas PTK 88/2013 vp*

Hallitus taas näki, että näistä perinteisistä työnjaoista olisi päästävä pikemminkin eroon:

*Viimeisen kymmenen vuoden aikana **tavoitteena** on ollut **perhevapaiden tasaisempi jakautuminen** vanhempien kesken. **Kehitys** on ollut valitettavan **hidasta**. Viimeisten kahden vuosikymmenen aikana **perinteinen työnjako** perheissä on **vain vahvistunut**, kun äitien lastenhoitajaksot ovat pidentyneet. Peruspalveluministeri Susanna Huovinen PTK 88/2013 vp*

Anttosen ja Soinnun (2006, 117) mukaan Suomesta on viime vuosikymmenten aikana tullut valtion tukema ”kotiäitiyhteiskunta”. Perhekeskeisyyden nousun yhtenä tekijänä on nähty työelämässä tapahtuneet muutokset, jotka ovat vaikuttaneet epäsuotuisasti perheeseen. Julkunen (2008) otsikoi kasvavien työpanosten ja kiristyneiden vaatimustasojen aiheuttavan ”*pako työstä*” – diskurssia, joka kuvaa keskiluokkaista pakoa oravanpyörästä johonkin ”*joutilaisuuteen*” tai mielekkäämpään tekemiseen. Mahdollisuuden ”pakoon” tarjoaa hyvinvointivaltiossa esimerkiksi juuri perhevapaat (mt., 299–300). Tätä ounasteltiin työvoimapulan kautta myös eduskunnassa:

*Siellä (hoitovapaalla) kuitenkin hoitaa paljon **koulutettujakin naisia** lapsiaan, muun muassa sairaanhoitajia. Tämä todettiin muutama vuosi sitten Pirkanmaan sairaanhoitopiirissä, kun selvitettiin, mihin ovat **koulutetut hoitajat kadonneet**, kun kesäsisjaisia ei saatu. Hanna Tainio /sd PTK 26/2012 vp*

Keskusteluissa tuli myös puheeksi, että kuka voi jäädä kotiin hoitamaan lapsia ja millaisena etuutena kotihoidontuki silloin näyttäytyy. Lasten kotihoidon tuki voidaan käsitteellisesti mieltää sosiaaliturvaksi tai osaksi päivähoitojärjestelmää. Varhaiskasvatustien uudistusprosessissa päivähoidon hallinnonala siirrettiin vuonna 2013 sosiaali- ja terveysministeriöstä opetus- ja kulttuuriministeriöön. Tässä yhteydessä päivähoitojärjestelmä hajosi, koska lasten kotihoidon tuki ei enää ole sosiaalipalvelua vaan opetushallituksen alaista varhaiskasvatusta. Tästä hallinnollisesta lohkoutumisesta heräsi kotihoidon tuen puolustajissa myös suuri huoli:

*Me **vahvistamme** (tällä hallinnonsiirrolla), että **kotihoidon tuki** on **osa sosiaaliturvaa eikä osa päivähoitojärjestelmää**.... Miksi näin tehdään? **Miksi** tämä **hajottaminen** tehdään? Mikä on sen peruste?-- **Se on ollut ja sen tulee olla yksi osa meidän päivähoitojärjestelmää**. Juha Rehula /kesk PTK 109/2012 vp*

Huolen taustalla oli eriytyminen, jolloin kahta tapaa hoitaa lasta ei enää ehkä käsiteltäisi vaihtoehtoisina järjestelminä. Tämä saattaisi vaikuttaa kotihoidon tuen kohtaloon tulevaisuudessa. Samassa kommentissa tuli myös esiin kotihoidon tuen käsittäminen sosiaaliturvana. Perhepoliittisten etujen luonne on ollut yleensä arkielämän helpottajina, eikä niillä ole tavoiteltu toimeentulon perusturvaa. Kotihoidon tuki ei ole tarkoitettu äideille, eikä edes vanhemmille, vaan subventioksi päivähoitopalvelujen käyttämättä jättämisestä. Mutta toisaalta vanhemman jääminen pois ansiotyöstä merkitsee usein todellista tulonmenetystä perheessä. (Sipilä 2012, 28–29.)

Kotihoidon tuki voi näyttäytyä merkitykseltään hyvin erilaisena eri elämäntilanteissa kuten Rissanen (2012, 166–167) on eritellyt. Tuki voi ensinnäkin näyttäytyä perustulona tai työttömyysturvana tai muun sosiaaliturvaan rinnastettavan vaihtoehtona. Lisäksi se voidaan nähdä arvojen kautta valittuna äidinpalkkana, eräänlaisena sapattirahana tai muiden tulojen lisänä ylimääräisenä lapsilisänä tai opintotukena. Kotihoidontuen merkitys voi suurilapsisessa perheessä olla myös kannustinloukunomainen.

Seija Marin (1994) tutki 90-luvun alussa tamperelaisten kotihoidon tuen käyttäjien kokemuksia ja valintoja. Tuki oli useasti syynä, että perheet olivat voineet valita lasten hoitamisen kotona. Haastateltavat myös kokivat kotihoidon tuen perheen toimeentulon turvaavana etuutena ja rinnasteisena esim. äitiyspäivärahaan tai työttömyyskorvaukseen. Osa haastateltavista katsoi tuen maksamisen lisänneen kotona tehtävän työn arvostusta. Tosin korvauksen suhteen he pitivät sopivampana rahasummana jopa lähes viisinkertaista määrää verrattuna haastatteluajankohtana saamaansa tuen määrään. (Mt., 120–121, 128–129.) Kotiäidit ovat muissakin tutkimuksissa kritisoineet lasten kotihoidosta maksettavaa korvausta. Sen on nähty olevan epäsuhdassa lastenhoitoalan palkkatasoon -jopa harjoittelijaan palkkaan nähden. Tämä on koettu myös arvostuksen puutteena. (Kontula 2004, 63.) Työnteon kannustimiin on pyritty vaikuttamaan jo pitkän aikaan ja kannustinloukkuja onkin purettu ansiokkaasti 1997–2007 etenkin perhepoliittisten etujen kohdalla (Saari 2010, 98). Tosin monilapsisessa ja matalan ansiotason perheessä palkkatason ja lasten kotihoidon tuen välille voi jäädä vielä kannustinloukkuongelma.

Kotihoidontuen jakaminen molempien vanhempien kesken oli työn kehysten toinen nimittäjä. Hallitus perusteli kiintiöittämistä naisten työmarkkina-aseman parantamisella, työmarkkinoiden jouston lisäämisellä sekä tasa-arvotavoitteilla:

*Tämä perustuu siihen, että saamme **lisää työtä**... ja teemme työnteosta houkuttelevampaa ja samalla **vaikutamme asenteisiin työmarkkinoilla** niin, että **miesten ja naisten tasa-arvo** työmarkkinoilla **paranee** ja **työnantajien asenne**, myös **tarjota osa-aikaista** työtä **paranee**. Pääministeri Jyrki Katainen PTK 88/2013 vp*

Oppositio ei uskonut kiintiöiden tehoavan yksinkertaisesti taloudellisista syistä:

*Se, että kotihoidontuki on **summana** niin äärettömän **pieni**, aiheuttaa sen, että **isät eivät** voi tänä päivänä **jäää kotiin**. Arja Juvonen/ps PTK 88/2013 vp*

*Jos äiti tulee töihin ja isä jää kotiin, niin se **ei lisää työvoiman määrää**. Se toteutuu vain, kun 2-vuotiaat laitluvultansa ovat päiväkodissa, ja **tämä on** kotihoidon tuen **leikkaus**. Paula Lehtomäki/kesk PTK 88/2013 vp*

Isien kannustamista hoitovapaalle edistäisi vanhempien haastattelujen mukaan korotus tuen määrässä. Taloudelliset perustelut on nähty syynä siihen, miksi pienempituloinen äiti jää kotiin hoitamaan lapsia. (Lammi-Taskula & Närvi & Salmi 2009.) Valtiontalouden tilanteesta johtuen mahdollisten sosiaalipoliittisten uudistusten tulisi kuitenkin olla kustannusneutraaleja. Sosiaalimenojen päätösperäinen lisääminen on kytköksissä työllisyyden ja talouden kasvuun, joka nykyisessä alijäämäisessä tilanteessa näyttäisi epätodennäköiseltä. (Kiander 2010; Saari 2010.) Taloudellisten seikkojen ohella perhevapaiden jakamiseen vaikuttavat kuitenkin myös asenteet, olettamukset ja kulttuuriset käsitykset äitiydestä ja isyydestä (Salmi 2006).

Isyydessä on kuitenkin näkyvissä muutoksia. Minna Ylikännö (2009) on tutkinut lastenhoitoon käytetyn ajan jakaantumista perheissä ja eritoten isien ajankäyttöä. Ylikännön mukaan isien lastenhoitoon käyttämä aika on hieman lisääntynyt 80-luvulta 90-luvun lopulle tultaessa ja äitien vastaavasti hieman vähentynyt. Toisaalta molempien vanhempien ansiotyöhön käyttämä aika on samalla ajanjaksolla lisääntynyt. (Mt., 121–131.) Myös Väestöliiton perhebarometrin (Paajanen 2006) mukaan isyydessä on tapahtunut 1980-luvulta alkaen muutosta. Yksi kehityssuunta on ollut perinteisen elättäjän, kurinpitäjän ja perheenpään tilalle noussut ”uusi isyys”. Tämä tarkoittaa isyyden vahvistumista perinteistä poikkeavalla tavalla, kuten jaettuna vanhemmuutena, tasaveroisena kasvattajana ja kodin sekä lasten hoitajana. (Mt., 11.) Vaikka halua ja tahtoa ”uuden isyyden” kautta lastenhoitoon olisikin, talouden realiteetit eivät anna mahdollisuutta tähän. Eduskuntakeskusteluissa ratkaisua ehdotettiin haettavaksi työmarkkinoilta käsin:

*Tavoitteenamme on toki lisätä naisten ja miesten **tasa-arvoa** myös **työelämässä**, mutta kotihoidon tuen leikkaus ei ole lääke siihen. Sen sijaan **vanhemmuuden kustannusten tasaisempi jakaminen** olisi. Päähallituspuolueet ovat olleet niin täällä hallituksessa, kuin myöskin **työmarkkinajärjestöissä** avainasemassa **edistämässä vanhemmuuden kustannusten jakamista**. Aiotteko tehdä asialle jotain vielä loppukaudella? Elsin Katainen/kesk. PTK145/2014 vp*

Koska äidit kantavat suurimman vastuun lastenhoidosta, kasaantuvat *vanhemmuuden kustannukset* työmarkkinoilla epätasaisesti ja siten vaikuttavat välillisesti naisten työmarkkina-asemaan. Suomessa työelämä on sukupuolisesti jakautunut ja tämä työmarkkinoiden rakenne myös heijastuu valintaan siitä, kumpi vanhemmista jää kotiin hoitamaan lapsia, ja kuinka pitkäksi aikaa. Heikko työmarkkina-asema ennakoi tutkimusten mukaan myös pidempiä lastenhoitojaksoja. (Lammi-Taskula 2004; Haataja 2005b; Sutela 2012; Närvi 2014; Haataja & Juutilainen 2014.) Kansainvälisesti vertailtuna perhevapaiden kokonaiskustannukset euromäärinä ja suhteutettuna osuuteen bkt:sta ovat Suomessa eurooppalaisittain korkeita. (Anttonen & Sointu 2006, 2, 6.)

Perhevapaiden kustannukset työnantajille jaetaan suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin. Suoria kustannuksia ovat ne perhevapaan aikaiset palkat ja vuosilomakorvaukset jotka ylittävät Kelalta saadut korvaukset. Kela korvaa noin 70 % työnantajakuluja. Vuonna 2013 vanhempainvapaiden kustannukset olivat yhteensä 1106 miljoonaa euroa. Näistä työnantajien osuus oli 727 miljoonaa euroa. Loput kustannukset jakaantuivat työntekijöiden ja valtion kesken. (Sosiaalimenot ja rahoitus 2013.) Epäsuoria kustannuksia syntyy sijaisjärjestelyistä sekä töiden ja toimintojen uudelleenjärjestelyistä. Tutkimusten mukaan (Johansson ym. 2007, 46–57) perhevapaiden vaikutukset yritysten suoriin kustannuksiin ovat hyvin vähäiset, koska palkallisten perhevapaiden kokonaismäärä on pieni. Epäsuorien kustannusten osalta tilanne on toinen. Vaikka niiden mittaaminen on hankalaa, tutkimukset antavat viiteitä siitä, että epäsuorat kustannukset kasaantuvat toimialoille, joissa perhevapaiden suoria kustannuksia korvataan eniten. Korvattujen perhevapaiden määrä on negatiivisesti yhteydessä yrityksen kannattavuuteen. Tutkimusten mukaan on siis näyttöä, että kollektiivisilla korvauksilla on hyvin vähän keinoja puuttua epäsuoriin kustannuksiin. Kustannusten jakamiseksi onkin ehdotettu esimerkiksi työnantajille maksettavia työllistämistukia, jolloin perhevapaan käyttäjän tilalle voitaisiin palkata sijainen työvoimapolitiittisin keinoin tai tukemalla työnantajaa pienemmillä työvoimakustannuksilla (Rissanen 2012, 181).

Erilaiset järjestelmien joustot ja yhtymäkohdat saivat suuren roolin työelämän kehityksessä. Keskusteluissa työelämän joustoista puhuttiin paljon kotihoidon tuen, päivähoiton ja työelämän sisäisistä ja niiden välisistä joustoista. Näitä yhteensovittamisen edellytyksiä oli jo toteutettu uuden (2013) joustavan hoitorahan turvin kotihoidon tuen ja työn osalta. Hallitus toi tätä uutta etuutta esiin keskustelujen aikana useaan otteeseen, mutta oppositio ei etuutta juurikaan noteerannut:

kulttuureissa tapahduttava muutoksia. Nykyinen **työelämä ei** aina ole kovin **perheystävällinen**. Merja Mäkisalo-Ropponen /sd. PTK 103/2013 vp

Keskusta myös epäili uusien joustojen käyttömahdollisuuksia nykyisenlaatuudessa työelämässä:

*Esityksen mukaan uudistuksen arvioidaan houkuttelevan erityisesti kokoaikaisesti lasta kotona hoitavia äitejä siirtymään kotihoidon tuelta **osa-aikaiseen** työhön ja joustavalle hoitorahalle. Esityksessä on arvioitu tällaisia henkilöitä olevan noin **2400**. Toisaalta joustavan hoitorahan arvioidaan houkuttelevan kokoaikaisesta työstä osa-aikaiseen työhön noin **500 henkilöä**... Ratkaisevaa on, missä määrin **osa-aikaista työtä** on pienten lasten äideille **tarjolla**. /Juha Rehula/kesk. PTK 103/2013 vp*

Palkkatyön ideaalina on *normaalityösuhte*, jossa työtä tehdään palkansaajana, normaalityöaikana, kokoaikaisesti ja koko elämänkaaren mitassa. Normaalilla työajalla on historialliset ehtonsa ja se on eräänlainen sosiokulttuurinen luomus yhteiskunnan aikaorganisaatiossa ja kollektiivisessa elämässä. (Julkunen 1994, 39, 49.) Normaalityösuhteiden rinnalla puhutaan *epätyypillisistä* työsuhteista. Osa-aikatyö on yksi näistä. Osa-aikatyön yleisyys on Suomessa eurooppalaisittain vähäistä. Historiallisesti naiset tulivat Suomessa työmarkkinoille kokoaikatyöhön, eikä heitä varten räätälöity omia työaikamuotoja. Näin naisten työnteon muodoksi vakiintui kokoaikatyö. (Mt., 126.) Vuonna 2014 osa-aikaisten työsuhteiden osuus oli 15,1 % kaikista työsuhteista. Naisten työsuhteista osa-aikaisia oli lähes 20 %, kun taas miehillä prosenttiosuus oli puolet pienempi (Tilastokeskus 2014.) Osa-aikatyön syynä ei niinkään ole ollut lasten hoitaminen, vaan muut syyt kuten opiskelu tai kokoaikaisen työn puute. Osa-aikatyön suurimmaksi esteeksi on esitetty kysynnän ja tarjonnan rakenteellista kohtaamattomuutta. Naistyövoima on yhä koulutetumpaa, mutta osa-aikatyötä ei ole tarjolla vastaavissa vaativimmissa ammateissa. Osa-aikaisia työmarkkinoita hillitsee eritoten niiden kapeus. (Julkunen 1994, 130–133, 163–169, 249.)

Sosiaalidemokraatit olivat kuitenkin optimistisia uusista työntekomuotojen mahdollisuuksista joustavan hoitorahan turvin. Työhön osallistuminen osa-aikaisesti nähtiin vain tahdon asiana:

*Uudistuksen toivotaan **kannustavan** alle kolmevuotiaiden lasten vanhempia **vapaaehtoiseen osa-aikatyöhön** uuden joustavan hoitorahan turvin. Se **antaa** perheelle **mahdollisuuden** hoitaa pieniä lapsia kotona ja samalla se helpottaa **työn ja perheen yhteensovittamista**. Hanna Tainio/sd PTK 103/2013 vp*

Tosin tämä työn ja perheen yhteensovittaminen koettiin eduskunnassakin monin tahoin ongelmalliseksi etenkin työpaikkatasolla:

*Näkemykseni on se, että kotihoidontuen puolittaminen luo tiettyjä **haasteita** ennen kaikkea **pien- ja perheyriyksissä**. Näissä se voi olla **kuoleman suudelma**, ja kun ajatellaan, että hallitus on puhunut uusista työpaikoista, niin tässä se on vähän ristiriitainen tilanne. Osmo Kokko /ps PTK 88/2013 vp*

Toisaalta sosiaalidemokraatit pitivät tärkeänä muokata työelämän käytäntöjä:

(Työelämän) asenteiden ja kulttuurin muutos on todella hidasta, ja nyt on aika tuuppia niitä eteenpäin. Merja Mäkisalo-Ropponen/sd PTK 88/2012 vp

Työn ja perheen käsitteitä on leimannut kahtiajakautuminen. Naisten siirtyminen ansiotyöhön on vaatinut käsitteiden yhteensovittamista, jota on helpotettu lainsäädännöllä tuottamalla erilaisia perhevapaakäytäntöjä ja sairaan lapsen hoitovapaakäytäntöjä. Työpaikkakohtaisia käytäntöjä työn ja perheen yhteensovittamiseksi lähdettiin edistämään vasta 2000-luvulla. Päämääränä on ollut kehittää työpaikkatasoisia ”hyviä käytäntöjä” erilaisiin organisaatioihin työkulttuurin muuttamiseksi perheystävällisemmäksi. Vuonna 2008 tehdyssä hyvien käytäntöjen hankkeessa huomioitiin eritoten se, että muutokset ovat hitaita ja niiden onnistumisessa korostuu avoin kriittisyys vakiintuneisiin käytäntöihin. (Kempe & Kivimäki & Otonkorpi-Lehtoranta 2008, 4-10, 73.) Projektien tuloksena on saatu työpaikkatasoisia käytäntöjen oppaita ⁴⁵. Valmiit ja kaikille suunnatut yhteiset ratkaisumallit eivät välttämättä sovi kaikille, joten nämä hyvät käytännöt tulee luoda kullakin työpaikalla itse (Kivimäki & Otonkorpi-Lehtoranta 2003; Lammi-Taskula & Salmi 2004).

Työn kehyksissä nähtiin työelämän ongelmaksi myös isien eheämmät työurat johtuen kotihoidontuen nauttimisen kohdistuvasta vaikutuksesta. Anita Haatajan (2005b, 111) mukaan pysyvät työpaikat ovat vähentyneet vuodesta 1989 kaikilla alle 45-vuotiailla, ja määräaikaisten töiden määrä on kasvanut määrällisesti eniten juuri 25-43—vuotiailla naisilla. Etenkin kuntien työsuhteet ovat olleet määräaikaista. Myös epätyypilliset työsuhteet ovat yleisempiä naisten keskuudessa. Vuonna 2008 epätyypillisissä työsuhteissa työskenteli 12 % miehistä, kun naisilla vastaava luku oli 28 %. (Sutela 2012, 18–19.) Tämä trendi huolestutti myös eduskuntaa:

Nyt ja tässä tämä ei välttämättä suoraan tuo työpaikkoja naisille, mutta tämä pelastaa niitä naisia työuralle, jotka nyt hyvin pitkien ketjuttamisten kautta syrjäytyvät kokonaan työelämästä. Tarja Filatov /sd PTK 88/2013 vp

Toisaalta nämä hoitovapaat ylläpitävät kotihoidon tuen puoltajienkin mielestä tätä asemaa:

Pitkiä hoitovapaita käyttävät muita useammin ne äidit, joilla ei ole työtä johon palata, mikä on aivan luonnollista. Hoitovapaan lyhentäminen tuskin tulee merkittävästi tukemaan heidän työllistymistään. Sen sijaan se vaikeuttaa jo valmiiksi huonossa taloudellisessa tilanteessa olevien perheiden asemaa. Vakinaisessa työsuhteessa olevat äidit palaavat muita nopeammin takaisin työelämään. Inkeri Kerola /kesk PTK 26/2012

Mutta leikkausten nähtiin vain pahentavan tilannetta. Ongelman ei nähty ratkeavan perhe-etuuksia leikkaamalla.

⁴⁵ Esim. Stakesin julkaisu: Lammi-Taskula Johanna & Salmi Minna & Savolainen Jarna (2004) Elämän kirjoja työpaikoille.

7.5.1. TYÖ-KEHYKSEN SISÄLTÖ JA PERUSTELUT

Hallitus näki *ongelmana* pienten lasten äitien liian matalan työllisyysasteen. *Syynä* tilanteeseen oli kotihoidon tuki. Ongelman *ratkaisuksi* hallitus kehysti kotihoidon tuen lyhentämisen vuonna 2012 ja kotihoidon tuen kiintiöittämisen isille 2013. Hallitus perusteli kehyksen työelämän tasa-arvolla ja työnteon välttämättömyydellä kansantalouden tervehdyttämiseksi (*moraali*). Opposition mielestä hallituksen kehys ontui, koska työpaikkoja ei ole (*ongelma, syy*). Oppositio näki keskeisenä *ongelmana* kotityön arvostuksen puutteen. *Syynä* kotihoidon tuen matala taso ja arvostuksen puutteesta kertova leikkausuhka. *Ratkaisuna* oppositio näki kotiäitien työn kunnioittamisen sekä leikkausten ja kiintiöittämisten takaisinvedon. *Ongelma* muodostui työn ja perheen yhdistämisen välille. *Syynä* olivat kokotyöajan työmarkkinat, päivähoiton ja etuuksien joustamattomuus sekä työelämän asenteet. *Ratkaisuna* nähtiin etuuksien ja palveluiden kehittäminen joustavimmiksi ja työelämän asenteiden muutokset sekä jäykkien työmarkkinoiden purkaminen. Tämä ongelma nähtiin niin opposition kuin hallituksen riveissä yhteisenä.

7.5.2. TYÖN KEHYSTÄMISEN KEINOT

Hallitusohjelmassa luki: ”työ on parasta sosiaaliturvaa” ja tämä kiteytyi myös kehystämisen keinona. Työ ja hyvinvointi nähtiin sidoksena toisiinsa osana ”modernia yhteiskuntaa”. Tässä myös hallitus halusi rinnastaa kauaksi jäänyttä Suomea pohjoismaiseen työllisyyden tasoon viitaten. Opposition mielestä kyse oli jälleen pakottamisesta ja nyt ”pakkotyöllistämisestä”, joka toimi tehokkaana parina ”vallitsevalle joukkotyöttömyydelle”. Puhuttiin myös ”työttömien jonoista” ja ”kortistoista”.

7.6. POLIITTISIA JAKOLINJOJA

Keskustelun jakolinjoja löytyi hallituksen ja opposition välillä sekä puolueiden välillä ja sisällä.

7.6.1. VÄLIKYSYMYKSET ELI HALLITUS VASTAAN OPPOSITIO

Hallituksen ja opposition jakolinjaan vaikuttaa ensisijaisesti se, että eduskuntaryhmien kesken on sovittu hallituspuolueiden toimimisesta yhtenäisesti hallitusten esitysten ja muiden asioiden käsittelyissä täysistunnoissa (Wiberg 2006, 193). Vuoden 2012 leikkaushuhukeskusteluissa kotihoidontuen lyhentämistä vastustivat oppositiossa istuvat Keskusta ja Perussuomalaiset.

Tämä välikysymys tehtiin siksi, että pienten lasten vanhemmilla on oikeus kysyä, mitä on tulossa... Jo uhkakuva leikkauksista horjutti mieltä. Juha Rehula/kesk PTK 26/2012 vp

Hallituksen toimet eivät ole edistäneet lapsiperheiden asemaa ja lasten hyvinvointia, eikä hallitus näin nauti eduskunnan luottamuksesta. Arja Juvonen (ryhmäpuheenvuoro/ps) PTK 26/2012 vp

Kristilliset, Vihreät, Vasemmistoliitto, Rkp ja Sdp istuivat Kokoomuksen kanssa hallituksessa ja olivat sidotut sen ohjelmaan. Kristillisten kerrottiin jo huhun liikkeelle lähettäneessä uutisessa vastustavan hallituksen linjaa ja toisissa lehtitiedoissa heidän puheenjohtaja Päivä Räsänen ilmoitti, että ei ole edes kuullut tämänlaisista kaavailuista (Kansanuutiset 2.3.2012). Eduskunnan keskustelussa kristilliset joutuivatkin hankalaan tilanteeseen. Ryhmäpuheenvuorossa kanta esitettiin näin:

Keskustan välikysymys perustuu oletukseen, että hallitus olisi kotihoidon tuen lyhentämisestä 2 vuoteen jo ennakkoon sopinut.... Kotihoidon tuen leikkauksesta ei ole esitystä, eikä siitä ole sovittu. Leena Rauhala /kd (ryhmäpuheenvuoro) PTK 26/2012 vp

Kristillisten puheenvuorossa vedottiin kotihoidontuen säilyttämiseen ennallaan. Kokoomus, Rkp Sdp ja Vasemmistoliitto tukivat hallituksen perhepoliittista linjaa. Sdp toi kannoissaan esiin työn ja perheen paremman yhteensovittamisen sekä laadukkaan päivähoiton kehittämisen. Rkp korosti perhepolitiikan näkemistä kokonaisuutena, jossa lasten oikeuksia tulisi huomioida yhä enemmän. Vasemmisto tuki kotihoidon tuen kehittämistä ja moitti Keskustan lähtemistä huhujen perään välikysymyksellään. Kokoomus tuki hallituksen linjaa vastuunkantoon vedoten. Vihreät antoivat tukensa päivittää perhepolitiikkaa, mutta lähtökohtana olisi joustavoittaa koko järjestelmää. Keskusteluasetelma oli sikäli poikkeuksellinen, että mitään esitystä kotihoidon tuen lyhentämisestä ei ollut. Hallituksen edustajat eivät kuitenkaan antaneet suoraa vastausta huhuihin, vedoten tulevaan kehysriihen, jolloin kaikki mahdolliset säästökohteet tultaisiin ottamaan huomioon.

Vuoden 2013 välikysymys perustui konkreettisiin esityksiin kotihoidon tuen kiintiöittämisestä ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisesta, kun hallituksen esittämiä lakipaketteja lähdettiin viemään eteenpäin. Keskusta ja Perussuomalaiset vastustivat välikysymyksellään näitä aikeita:

Kotihoidon tuen leikkaus on arvovalinta, jossa vain hyvin toimeentulevat voivat toteuttaa lastenhoidossa valinnan mahdollisuutta. Anu Vehviläinen /kesk PTK 88/2013 vp

Puuttuessanne nyt törkeällä tavalla perheiden itsemääräämisoikeuteen te luotte entistä suurempaa epätasa-arvoa perheiden välillä unohtaen lapsen edun....Lopuksi kannatankin edustaja Vehviläisen tekemää epäluottamuslause –esitystä. Hanna Mäntylä /ps (ryhmäpuheenvuoro) PTK 88/2013 vp

Keskustan antama epäluottamuslause perustui lapsiperheiden tasa-arvoon tulotasosta riippumatta. Lisäksi siinä vedottiin kasvaviin kuntatalouden kustannuksiin päivähoiton tarpeen kasvaessa. Sdp, Rkp ja Kokoomus antoivat hallitukselle täyden luottamuksen. Myös Vihreät ja Vasemmistoliitto kannattivat kotihoidon tuen kiintiöittämistä. Hallituksessa istuvalle Kristillisdemokraateille tilanne oli jälleen hankala. He kannattivat hallituksen rakennepoliittista ohjelmaa, vaikkakin totesivat siinä olevan vähemmän onnistuneita yksityiskohtia:

*Kristillisdemokraattien eduskuntaryhmä **luottaa** hallituksen **löytävän** kotihoidon tuen **muutokseen mallin**, jonka taakse **voimme asettua**. Välikysymyksen yhteydessä äänestämme kuitenkin ennen muuta hallituksen luottamuksesta. Itse **malliin emme voi** tässä vaiheessa ottaa **kantaa**. Sauli Ahvenjärvi /kd (ryhmäpuheenvuoro) PTK 88/2013 vp*

Koska välikysymys ei johtanut hallituksen kaatumiseen, jatkoivat hallituspuolueet lakipaketin valmistelua. Vuoden 2015 alussa hanke kulminoitui koko perhepaketin kaatumiseen. Kaatumista perusteltiin uusilla laskelmilla, mutta mediassa epäiltiin ontuvia perusteluja⁴⁶. Pikemminkin oletettiin, että Kokoomus on jäänyt lakiesitystensä kanssa yksin. Sdp:lle subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajausta oli alun perinkin vaikea asia ja Kristillisdemokraatit olivat ilmoittaneet olevansa valmiita lähtemään hallituksesta, mikäli hallitus olisi vienyt perhepakettia eteenpäin.

7.6.2. KANSANEDUSTAJIEN MIELIPITEIDEN KIRJO

Kansanedustajan yksilöllistä päätäntä- ja harkintavaltaa on rajoitettu ryhmäyhtenäisyyden ylläpitämiseksi epävirallisella normijärjestelmällä. Henkilökohtaisille mielipiteille ei aina jää mahdollisuutta, koska kansanedustaja on ensisijaisesti eduskunnassa puolueyhtymän jäsenenä. Jossain määrin alue- ja intressiryhmärooleja voidaan kuitenkin ottaa esiin sävyttämään yksittäisiä kannanottoja. (Nousiainen 1998, 172–173.)

Kataisen ”sateenkarilahallituksessa” oli kokoomuslaisista alkaen ongelmia yhtenäisissä linjauksissa. Kokoomus oli pääministerin johdolla esittänyt toimia kotihoidon tuen ehtojen ja valinnanvapauden rajoittamiseksi. Tätä eivät kaikki Kokoomuksen kansanedustajat hyväksyneet:

*Oikeudenmukaisempi ja perhepoliittisesti kestävämpi ratkaisu onkin **jättää kotihoidon tuki nykyiselleen** ja sen sijaan **rajoittaa subjektiivista päivähoito-oikeutta**. Pertti Hemmilä/kok PTK 26/2012 vp*

Sosiaalidemokraateille ja vasemmiston edustajille ei kotihoidon tuen tasa-arvoisempi kiintiöittäminen ollut pääsääntöisesti ongelma. Tosin perheiden erilaisuus ja työelämän ehdot rajoittivat esitysten hyväksymistä:

*Kotihoidon tuen korvamerkitseminen ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajausta ovat **huonoja uudistuksia**. Ne on tehty siitä **lähtökohdasta**, että meillä on perheitä, joissa on **kaksi** toistaiseksi voimassa olevassa työsuhteessa **töissä käyvää** vanhempaa. Anna Kontula / vas PTK 88/2013 vp*

Puolueiden perinteisesti nähdyistä linjoista poikkeavaa puhetta kuului myös sieltä täältä. Esimerkiksi valtion roolista ja vapaudesta oltiin sosiaalidemokraattien ryhmässä montaa mieltä:

⁴⁶Kansanuutiset 2.2.2015: ”Perhepaketin hylkääminen: Hyvä päätös, oudot perustelut”, HS 4.2.2015: ”Hallituksen perustelut perhepaketin kaatumisesta ontuvat – laskelmat eivät muuttuneet”, Suomenmaa 4.2.2015: ”Hallituksen perustelut eivät pidä paikkaansa”.

Jokainen perhe on itse oman arkensa asiantuntija. Yhteiskunnan ei pidä ottaa tätä vastuuta perheeltä pois, vaan on annettava edelleen perheelle erilaisia vaihtoehtoja järjestää oma arkensa ja oman lapsensa päivähoito. Mika Kari / sd PTK 26/2012 vp

Kristillisdemokraattisen puolueen jäsenten ideologia törmäsi taas pakkotoimiin:

Miten perheitä pakotetaan sellaiseen tilanteeseen, mihinkä he eivät omien arvojensa, arvovalintojensa mukaan haluaisi mennä...Sen vuoksi tämä pakkokysymys tässä on ainakin minulle noussut hyvin tärkeäksi, että sitä ei toteutettaisi. Leena Rauhala /kd PTK 88/2013 vp

7.7. PUHEEN TYYLEISTÄ

Kehyistäminen tapahtuu puheen sisällön, mutta myös puhetyylin kautta. Keskusteluissa käytettiin vuoroin Turjan (2007) jaottelemaa klassista, kanonista, teatraalista ja rationaalislegaalista puhetyyliä. Puhetyylejä erotti puhujan hallitus-oppositiolinjan positio, perustelemisen tapa (reasoning devices), kuvailun keino (framing devices) ja oliko puhe aitoon keskustelemaan päätöksentekoon tähtäävää (deliberaatio).

7.7.1. KASSINEN PUHETYYLI

Klassinen puhetyyli korostui eritoten hallituksen jäsenten puheessa. Tästä esimerkkinä ministerin puheenvuoro kotihoidon tuen leikkaushuhun virittämästä välikysymyskeskustelusta:

Keskustan huhupuheiden perusteella tekemä välikysymys on erinomainen mahdollisuus käydä rakentavaa keskustelua täällä koko meidän perhepolitiikastamme ja muista siihen liittyvistä asioista. Peruspalveluministeri Maria Guzenina-Richardson PTK 26/ 2012 vp

Tässä välikysymys nähdään mahdollisuutena ja vastapuolen reaktio oikeutettuna ja kunnioitettuna. Muiden näkökulmat koetaan tärkeäksi. Puheen kohteena ovat muut kansanedustajat. Klassiseen puhetyyliin kuuluu huomioida vaikutukset esimerkiksi kansalaisten näkökulmasta, jotka eivät ole päättämässä asioista. Tähän seikkaan oppositiossa viitattiin eniten:

Helsingin Sanomat kertoo tänään, että yli puolet suomalaisista vastustaa hallituksen esitystä ”kotihoiton tuki tasan isän ja äidin kesken”. Elsi Katainen /ps PTK 88/2013 vp

Klassiseen puhetyyliin liittyi myös deliberatiivisen päätöksenteon ihanne, jossa keskustelun käyminen nähdään toivottavana eri näkemysten kuulemiseksi ennen päätöksentekoon ryhtymistä, (Pekonen 2022, 42–43.) Opposition puheenvuoroissa nähtiin vaikeaksi ymmärtää hallituksen aikeita, eikä klassista puhetyyliä liioin käytetty. Vain keskustelujen loppupuolella oppositiossa koettiin ainakin jossain määrin, että heidän näkökulmansa kotihoidontukeen tehtäviin muutoksiin on keskustelun kautta kuitenkin tullut huomioiduksi, eikä keskustelu ole ollut turhaa:

*Mutta tähän varsinaiseen keskusteluun. Kiitän ministeri Huovista vastauksista ja vastauksen asiallisuudesta, ja siitä, että nämä kehitysehdotukset mitä on esitetty, **otetaan huomioon**. Ari Jalonen/ ps PTK 88/2013 vp*

Hallitus pitäytyi pitkälti klassisessa puhetyylissä, mutta myös rikkomuksia tyylistä sattui:

*Hyvät edustajat! Hallituksen peruste tälle muutokselle lähtee siitä...Toinen perustelu on sitten...Niinpä **minä** nyt **lähden** sinne **laitokseen hakemaan lapseni pois järjestelmästä**. (Puhuja poistuu istuntosalista) Pääministeri Jyrki Katainen PTK 88/2013 vp'*

Yhtenä klassisen tyylin rikkomisena pidetään poistumista puheenvuoron jälkeen, jolloin muille puhujille ei anneta mahdollisuutta vastata esitettyyn argumentaatioon (Turja 2007).

7.7.2. TEATRAALINEN PUHETYYLI

Klassisen puhetavan on tutkittu muuttuvan teatraaliseksi etenkin silloin, kun ristiriidat ovat poikkeuksellisen jyrkkiä tai sosiaaliset taustat ovat hyvin erilaiset. Parlamentaariset ihannepuheen normit menettävät tällöin merkityksen ja puhe suunnataan enemminkin tukijoille ja valitsijoille. (Turja 2007, 172.) Kansanedustajat ovat myös itse kuvanneet eduskuntaa teatterina, jossa nimenomaan pyritään kärjistämään eroja (Pekonen 2011, 107–116.) Nämä teatraalisuuden kriteerit täyttyivät ensinnäkin dramaattisen retoriikan käytöllä asetettaessa vastakehyksiä:

*Voin vakuuttaa, että kotihoidon tuella lapsiaan kotona hoitavat äidit eivät ole **ikeen ja sorron alla**! Hanna Mäntylä /ps PTK 88/2013 vp*

Teatraalisuus ja dramatisointi ovat kuuluneet erityisesti opposition retoriikkaan, mutta käsiteltäessä kansallisesti tärkeitä asioita myös hallituspuolueiden edustajat ovat käyttäneet samankaltaista puhetyyliä. Välihuutoinstituutioon on historiassa kuulunut käytetyimminkin välihuudot ”demagogiaa” ja ”ei demagogiaa”. Esiintymistä on pidetty demagogisena eli näyttämöllisenä silloin, kun sanat on tarkoitettu peittämään todellista tarkoitusta. (Turja 2007.) Tämä teatraalisuuden muoto jossa oppositio katsoo, että hallitus esittää tosiasioiden sijaan teatraalista retoriikkaa tuli ilmi nimenomaan kotihoidontuen kiintiöittämisen perusteluissa:

*Kyllä yksi pieni yksityiskohta kestävyysvajeen paikkaamisessa **kumisee onttoina sanoina** espoolaisen perheen arjessa, jossa mietitään miten me selviydymme ja miten me pärjäämme... **Puhukaa, mitä puhutte, tämä on tasa-arvon kaapuun peitottu leikkauspäätös**. Juha Rehula /kesk. PTK 88/2013.*

Ja välihuudoilla haluttiin tuoda tämä myös ministerin puhuessa esiin:

*Voidaanko tässä olla vain tumput suorana tämän tasa-arvoasian kanssa? Tällainen kuva tästä teidän vastauksestanne jää (**Timo Soinin välihuuto: Tämä on raaka leikkaus!**) ... Peruspalveluministeri Susanna Huovinen PTK 88/2013 vp*

Teatraaliseen puhetyyliin kuuluu myös ironia ja satiiri:

*Perheille tarjotaan nyt siis ensisijaisesti **keppiä**. Kysymys kuuluukin, missä ovat todelliset **porkkanat** perheiden **jääkaappeihin**? Vesa-Matti Saarakkala/ ps PTK 107/2013 vp*

Turjan (2007) mukaan kohteliaan puhetavan normeilla on taipumusta muuttua teatraaliseksi ja konfliktiherkiksi erityisesti arvokysymysten kohdalla. Hallituksen klassiseen puhetyyliin perustuva argumentointi sai paineen keskellä myös ajoittain konfliktinomaisia teatraalisia sävyjä:

*...kyllä minä loukkaannuin niistä puheenvuoroista, jotka tässä salissa käytettiin suomalaisen päivähoiton halveksimisesta. Minusta **Elsi Katainen**, edustaja **Mäkipää**, edustaja **Mäntylä**, järjestelmästä te puhutte. Edustaja **Pekkarinen**, **katsokaa pöytäkirjasta** sanoitteko te, että puhutaan laitoksista. Opetusministeri Krista Kiuru PTK 88/2013 vp*

Teatraalista puhetapaa voidaan pitää myös teeskentelynä, jolloin se nähdään kansan manipuloimisena ja harhauttamisena (Turja 2007). Eduskunnassa tästä teeskentelyn ja tosiasioiden manipuloinnin mahdollisuudesta ollaan kuitenkin hyvin tietoisia:

*Kotihoidon tuen leikkaus jäi reilu vuosi sitten hallitukselle haaveeksi. Jotain **jäi hampaankoloon**, ja hallitus keksikin uuden tavan viedä asia maaliin. ...**keksittiinkin** hieno **taikasana** tasa-arvo. Näin hallitus kaiketi **toivoi kansalaisilta jäävän huomaamatta**, että kyseessä on puhdas leikkaus. Hanna Mäntylä / ps PTK 88/2013 vp*

Tässä tosin myös kansalaisia houkuteltiin oman kehyksen taakse. Aidon poliittisen keskustelun on katsottu vaikeutuneen eduskunnan puhe- ja esiintymiskulttuurin teatralisoitumisen myötä. Eduskunnan kyselytunneilla ja täysistunnoissa käydyt puheet on koettu edustajista käsin vain teatterina, joka on suunnattu vain medialle, tukijoille ja valitsijoille. (Pekonen 2011, 109.)

7.7.3. KANONINEN PUHETYYLI

Teatraalisen puhetavan tarkoitus tavallisimmin on kärjistää eroja ja purkaa normeja. Kanonisen puhetyylin tarkoitus on taas päinvastoin vahvistaa ja lujittaa yhteistä poliittista ja sosiaalista arvo- ja normijärjestelmää. Puheen tarkoituksena on yhdistää kansakuntaa ja antaa kuulijoille yhteinen käsitys todellisuudesta. Puheen laatu on tällöin ennemminkin juhlava kuin arkinen tai teatraalinen. (Turja 2007, 171–172.) Tätä yhteistä tavoitetta haettiin myös eduskunnassa:

*Olemme keskustelleet tänään erittäin tärkeästä asiasta, lasten hyvästä hoidosta, ja tiedämme, että **hyvin hoidetuista** lapsista kasvaa myöskin **hyviä aikuisia**, jotka sitten ovat valmiita ottamaan **vastuuta toisistaan** ja myöskin **koko yhteiskunnasta**. Satu Haapanen / vihr PTK 26 /2012 vp*

Puheessa yhdistettiin yhteisenä päämääränä hyvän tulevaisuuden kuvia. Myös kanonisen puhetavan juhlavuus ilmeni erityisesti arvoihin ja normeihin viittaamalla:

*Kuinka paljon **me arvostamme lapsiamme**? Annammeko **arvoa lastemme** oikeudelle viettää ensimmäiset ikävuotensa omien vanhempiensa kanssa? Annammeko **arvon** sille, että pienten lasten vanhemmat voivat halutessaan päättää hoitaa lastaan itse. Sampsa Kataja /kok PTK 26/ 2012 vp*

Kanoninen puhe liittyi etenkin hallituksen tapaan esitellä päätöksiä tai ehdotuksia. Opposition osalta vastaavasti tapaan esitelleessään välikysymyksiä. Keskusteluiden edetessä puhetyyli väistyi.

7.7.4. RATIONAALISLEGAALINEN PUHETYILI

Neljäs puhetapa eduskunnassa on asiallisuutta ja tarkkoja faktoja korostava rationaalislegaalinen tyyli. Puhetapa tuo puoluepoliittisten intressien sijaan esille koko kansakunnan edun tosiasioihin ja tarkkaan tietoperustaan nojaten (Turja 2007, 178.) Lastenhoitokeskustelun puheenvuoroihin olikin valmistauduttu hyvin:

*Leikkaus lisäisi merkittävästi päivähoidon tarvetta ja **säästöt** käytännössä muuttuisivat **kustannuksiksi** kunnissa. Omassa vaalipiirissäni **Mikkelissä** päivähoidon tarve kasvaisi noin **50 päivähoitopaikalla**, ja lähes saman suuruinen se olisi myös kotikaupungissani **Savonlinnassa**. Kaj Turunen / ps PTK 26/2012 vp*

Puhetyyliin liittyi vahvasti Juhilan (1993) erittelemät faktuaalistamisstrategiat. Poliitiikan teknistyminen on yleisesti vienyt keskustelua enemmän virkamiestyypiksi, kun aiemmin edustajat korostivat enemmän omia kokemuksiaan (Turja 2007). Kehystämisen tehokeinona tyyli on harkittu. Lastenhoidon suhteen myös oma asiantuntemus voi toimia rationaalislegaalisesti:

*Täytyy sanoa **metallitehtaalla pääluottamusmiehenä toimineena**, että siihen aikaan oli kyllä aika selvä valinta, että **se mies** oli siellä, **pankkilainasta johtuen**, kun perhettä perustettiin, se osapuoli, joka oli **työelämässä**. Jari Myllykoski /vas PTK 26/2012 vp*

Henkilökohtaisiin kokemuksiin vedottiin usein vahvistamalla niiden kautta perusteltavat tosiasiat:

*Olen eilen **3 vuotta täyttäneen pojan äiti** ja vanhempainvapaalla olleen miehen vaimo. Meitä vanhempainvapaan **pitämiseen ei houkutellut** erityisesti tuo reippaan 200 euron **kotihoidon tuki** kuukaudessa **vaan pienen lapsen tarpeet** sekä **oikeus vanhempiin**. Mirja Vehkaperä /kesk PTK 26/2012 vp.*

Turjan (2007) mukaan suomalaiseen kulttuuriin ei ole sopinut erityinen tyyllinen loistokkuus, vaan on enemmänkin arvostettu faktojen ja tosiasioiden mahdollisimman tarkkaa kuvausta:

*Arvostamme päivähoitojärjestelmän, varhaiskasvatuksen osaamista. Mutta kysyn: **mistä** kunnille tulee **rahaa** investoida uusiin **päiväkoteihin** ja **palkata** uutta **väkeä**? Siihen **hallitus ei vastaakaan**. Kimmo Kivelä / ps PTK 88/2013 vp*

Arvostelu saa olla terävää, mutta sen tulee olla tosiasioihin perustuvaa.

7.8. DELIBERAATIO

Elsterin (1998, 5-7) ajattelun mukaan deliberatiivisessa neuvottelevassa demokratiassa poliittiset päätökset tehdään argumentein, jotka perustuvat rationaalsiin tosiasioihin ja järkeen, eivätkä tunteisiin tai muihin intresseihin. Vaikka päätöksenteon ihanteena on yksimielisyyteen tähtäävä keskustelu, se harvoin onnistuu arvojen ja ideologioiden erilaisuuden johdosta. Keskustelun käyminen ja näkemysten tuominen esille nähdään päätöksenteossa kuitenkin arvokkaaksi ja merkitys päätöksenteon pohjana todettiin myös eduskunnassa:

*Tämä **keskustelu**, jota me tänään täällä tulemme käymään ja olemme jo käyneet, **on arvokasta** hallitukselle, joka **vasta siis valmistautuu** kehysriiheen. Peruspäalveluministeri Maria Guzenina-Richardson PTK 26/ 2012 vp*

Poliittisessa deliberaatiossa pyritään sen ohella, että osallistuja on auktorisoitu edustamaan äänestäjiä päätöksenteossa, myös vaikuttamaan keskusteluun osallistuvien ja sitä seuraavien henkilöiden mielipiteisiin asiasta. Erilaisten argumenttien ja näkökulmien esille tuominen on siten keino laajentaa muiden ja omaa näkemystään asiasta ja lisätä tietämyksen määrää. (Pekonen 2011, 51–56.) Lastenhoitoa koskevissa keskusteluissa painotettiin erityisesti opposition taholta arjen tason kokemuksia, joista päättäjien oletettiin vieraantuneen:

*Nuoret **perheet elävät** asuntovelassa, taloudellisesti tiukoilla, ja aivan käsittämätöntä: vihreiden edustaja Anni Sinnemäki sanoi, että kolmen kuukauden pienituloisuus ei kaada perheen taloudellista tilannetta. **Millä planeetalla**, hyvä hallitus **te elätte?** Arja Juvonen/ps PTK 88/2013 vp*

Vaikka päätöksenteossa pyritään kaikkia tyydyttävään kompromissiin ja konsensukseen, ovat päätettävät asiat usein kuitenkin sellaisia, että omia tai toisten mielipiteitä on vaikeaa muuttaa. Erilaisten arvomaailmojen muuttaminen voi olla vaikeaa, vaikka perustelu olisi kuinka rationaalisesti järkeily:

*Valtaosa naisista lähtee sen ensimmäisen vuoden jälkeen työhön, mutta naisten **työllisyysaste on kehittynyt heikosti** nimenomaan niiden naisten kohdalla, jotka jäävät lapsi toisensa perään täydelle ja pitkälle kotihoidon tueksi, ja **tässä hallitus haastaa isiä** mukaan tähän **vastuuseen**. Tarja Filatov /sd PTK 88/2013 vp*

Keskustelun avulla voidaan kuitenkin lisätä ymmärrystä erilaisiin mielipiteisiin ja kompromissipäätös on siten helpompi hyväksyä, vaikka päätös olisi oman näkemyksen vastainen. Poliitiikan päämäärä ei siten välttämättä tarvitse olla yksimielisyyden saavuttaminen vaan yhteisymmärrys, joka sisällyttää myös vastakohdat ja ristiriidat. (Pekonen 2011, 47.)

8. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on tarkasteltu eduskunnassa käytyjä lastenhoitopolitiikan eduskuntakeskusteluja vaalikaudella 2011–2014. Keskustelun pääkohtina olivat ensinnäkin vuoden 2012 huhu kotihoidon tuen lyhentämisestä yhdellä vuodella sekä toiseksi vuonna 2013 julkistettuun rakennepoliittiseen ohjelmaan sisällytetyt kotihoidon tuen kiintiöittäminen vanhempien kesken ja subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaaminen. Tutkimuksella on ensinnäkin pyritty kuvailemaan ja selittämään lastenhoitopolitiikkapuheen kehyksiä ja kuinka näitä kehyksiä sisällöllisesti rakennettiin. Toisena tavoitteena on ollut verrata ajallisesti näitä lastenhoitopolitiikan keskustelukehyksiä. Kolmas tavoite on ollut arvioida kehysten sisältöjen ja aikaulottuvuuden analyysien kautta lastenhoitopolitiikan polkuriippuvuutta sosiologisen ja historiallisen institutionalismin teorioiden valossa.

8.1. YHTEENVETOA KEHYSTÄMISESTÄ

Keskusteluissa vuosina 2011–2014 lastenhoitopolitiikkaa kehystettiin viiden eri kehyksen kautta, joita olivat *tasa-arvo*, *valinnanvapaus*, *lapsen etu*, *talous* ja *työ*. Näissä kehyksissä lastenhoidosta muotoiltiin hyvin erilaisia ja jopa vastakkaisia sisältöjä.

Tasa-arvo kehystettiin ennen kaikkea perinteiseen sukupuolten väliseen tasa-arvokysymykseen, koska lähinnä äidit jäävät kotiin hoitamaan lapsia. Tasa-arvo nähtiin työelämän ja talouden riskien tasa-arvoisempana jakamisena sekä myös isien tasa-arvoisempana oikeutena lastenhoitoon. Kehys muotoiltiin myös eri perheiden väliseksi tasa-arvoksi. Esitetyillä muutoksilla vaikutettaisiin perheiden väliseen tasa-arvoon, jossa kaikilla ei olisi yhtäläisiä mahdollisuuksia jäädä lasten kanssa kotiin. Myös lasten keskinäinen tasa-arvo tuli esiin. Perheiden taloudellisista tilanteista riippuen lasten tasa-arvoinen mahdollisuus kotihoitoon nähtiin uhattuna. Toisaalta päivähoito-oikeuden rajaaminen, oikeutena varhaiskasvatukseen, koettiin lasten välisen tasa-arvon horjuttajana. Myös lasten tasa-arvo laadukkaan päivähoidon saatavuudesta kyseenalaistettiin, koska kuntakohtaiset mahdollisuudet vastata hoidontarpeen mahdolliseen kasvuun olisivat epätasa-arvoiset.

Valinnanvapauden kehys nähtiin perheen yksityisenä alueena ja päätöksenä tehdä valintaa eri lastenhoitomuotojen välillä. Valinnanvapauden kehyksessä tämä perheen päätösvalta ja mahdollisuus tulisi säilyttää. Valinnanvapauden kehyksessä myös epäiltiin aidon valinnanvapauden olemassaoloa nykyisellään, ja onko valinta sukupuolittunut perheessä aidolla tavalla, jolloin se on vapaata valinnan mahdollisuutta. Aito valinnanvapaus nähtiin mahdollisuutena valita tasapuolisesti

eri lastenhoitovaihtoehdoista. Ja painotettiin aidon valinnanvapauden tarkoittavan myös, että valinnanvapaus on aitoa vain jos se ei ole sukupuolittunut vain äidin valinnaksi.

Lapsen etu nähtiin kehyksissä niin tasapainoisen kasvun ja kehityksen, kuin myös perheiden talouden ja kokonaishyvinvoinnin kautta. Lapsen eduksi kehystettiin lapsen psykososiaalisen kehityksen perusteella kotihoivan ensisijaisuus. Tässä perinteiset sukupuolistuneet työnjaot nähdään lapsen edun mukaisena. Toisaalta lapsen eduksi myös painotettiin mahdollisuutta saada laadukkaita varhaiskasvatuspalveluita. Lapsen etu voi olla, myös ja joissakin tapauksissa, oikeutta päivähoitoon. Lapsiperheiden köyhyysriski ja kotihoidontuen käytön yhteys tuli myös esiin sisältönä lapsen edun kehyksessä. Lapsen etuna kehystettynä kotihoito nähtiin tässä tapauksessa riskinä.

Talouden kehys muotoiltiin ennen kaikkea julkisen talouden tilana ja sen tulevana haasteina. Valtiontalouden kestävyysvaje oli perusteluna uudistuksiin, jotta hyvinvointivaltio voitaisiin säilyttää. Kehystä käytettiin valtiontaloudellisen perustelun ohella kuntatalouden osalta vastakkaisena perusteena uudistuksille. Kuntatasolla talouden kehys perusteltiin siten, että kunnilla ei ole taloudellisia mahdollisuuksia uudistusten läpiviemiseen. Toinen talouden kehysten sisältö oli hoitomuuotojen kustannukset. Kuntatalouden kannalta kotihoito kehystettiin kustannustehokkaaksi verrattuna kalliiseen päivähoitoon. Päivähoidon edullisuus sosiaalisen pääoman investointina ja panostuksena tulevaisuuteen nähtiin taas kansantaloudellisesti pitkällä tähtäimellä edullisemmaksi. Pitkällä tähtäimellä tuli esiin myös sukupolvien solidaarisuus. Ensinnäkin nähtiin, että taloudesta tulee ottaa vastuu tulevia sukupolvia ajatellen. Toisaalta myös nähtiin, että nykyinen perheenperustamissukupolvi on jo kertaalleen kokenut leikkaukset 90-luvun laman lapsina. Köyhyyden periytyvyyden vaikutuksesta leikkaukset kohdistuisivat perheisiin hyvin epätasaisesti.

Työn kehys tuli esiin ensinnäkin työllisyysasteen nostamisen tarpeena. Työnteon lisääminen nähtiin ensisijaisena ratkaisuna valtiontalouden ongelmiin. Työllisyysastetta nostettaisiin mm. kotihoidon tuen ehtoja muuttamalla. Työn kehyksessä sisällöksi nousi yhtä lailla työn kysyntä viitaten työttömyyslukuihin. Myös työn merkitys ja erityisesti kotityön merkitys ja arvostus tuli esille. Kehyksessä työn ja perheen yhteensovittaminen tuli esiin perusongelmana, enemmän kuin tarve lainsäädännöllä ohjata työn tarjontaa. Joustojen lisääminen niin työmuotojen, päivähoidon kuin etuisuuksien suhteen olisi työn ja perheen yhteensovittamisen onnistumisen kannalta keskeistä.

Hallitus kehysti tavoitteitaan ja kantojaan erityisesti talouden ja työn kehyksissä. Kehykset olivat päällekkäisiä ja tukivat perusteluillaan toinen toisiaan. Hallitus perusteli talous- ja työkehykset tasa-

arvon kehyksessä. Puhetyyli oli klassinen ja rationaalis-legaalinen. Asiat perusteltiin käyttämällä vaihtoehtottomuuteen perustuvaa vakuuttelua (faktuaalistamisstrategiaa) sekä häivyttämällä omat intressit ja käyttämällä konsensuksen vetoavaa me-muotoa. Retorisina keinoina käytettiin paljon tautologiaa ja toistoa. Sana ”työ” nousi hallituksen eräänlaiseksi iskulauseeksi.

Opposition käyttämiä kehyksiä olivat erityisesti lapsen etu ja valinnanvapaus. *Opposition* puhetyyli oli suurelta osin teatraalinen, jossa oli myös ajoittain rationaalis-legaalisia piirteitä. *Oppositio* perusteli kehykset enimmäkseen itse todettuun, omaan tietämykseen ja asiantuntijuustietoon vedoten. Retorisina keinoina *oppositio* käytti paljon metaforia ja rinnastuksia sekä ääri-ilmaisuja. *Oppositio* käytti valinnanvapauden ja lapsen edun kehystä murtaessaan hallituksen asettamia talouden, työn ja tasa-arvon kehyksiä. Valinnanvapaus oli tasa-arvoa. *Oppositio* käytti teatraalista puhetapaa murtaessaan hallituksen tasa-arvon kehystä, sekä lisänä rationaalis-legaalista puhetapaa murtaessaan talous- ja työkehyksiä ja hallituksen tasa-arvon kehyksen perusteluita.

Kehysten keskinäinen suhde oli sidoksissa aikajärjestykseen. Tilanne vuoden 2012 keskustelun osalta oli erikoinen, koska välikysymys pohjautui lehtiutisen (HS 2.3.2012) kautta välittyneeseen tietoon kotihoidontuen lyhentämisestä yhdellä vuodella. Lehtiutisen mukaan hallitus oli aikeissa lyhentää kotihoidon tukea ”*säästääkseen valtion rahoja*” ja ”*patistaakseen naiset töihin*”. Ensisijaisen kehystäjänä toimi siten media. Hallitus irtisanoutui uutisten väitteistä, mutta *oppositio* lähti siitä, että hallitus oli jo kehystänyt asian talouteen ja työhön. *Oppositio* lähti murtamaan näitä kehyksiä omien vastakehysten kautta muotoillen talouden ja työn kehykset toisin sekä tuomalla sisältöihin mukaan lapsen edun ja valinnanvapauden. Tasa-arvo jäi vuoden 2012 keskusteluissa marginaaliin.

Vuoden 2013 keskusteluiden osalta tilanne oli toinen. Hallitus esitti muutokset rakennepoliittisessa ohjelmassaan 29.8.2013, joka oli laadittu ”*julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi*”. Keinoiksi lueteltiin kotihoidon tuen kiintiöittäminen ja päivähoidon oikeuden rajaaminen. *Oppositio* näki hallituksen toimet rajata perhe-etuksia talouden ja työn kehyksissä. Välikysymyskeskustelussa hallitus kuitenkin lähti perustelemaan uudistuksia tasa-arvon kehyksessä. *Oppositio* tarttui tähän harhautuskehykseen. Keskustelu liikkui paljon sen ympärillä, että hallitus esitti aikeensa tasa-arvon kehyksessä, jossa se halusi kumota aiemman ja *opposition* näkemän talous-perustelun. *Oppositio* käytti valtaosan puheenvuoroista syyttämällä hallitusta harhautuksesta. Hallituksen esittämien työn ja talouden kehysten perustelut *oppositio* pyrki kumoamaan vastakehyksissään. Lisäksi *oppositio* puolusteli omaa näkemystään lapsen edun ja valinnanvapauden kehyksissä samalla tavoin ja sisällöin kuin edellisen vuoden välikysymyksen käsittelyssä.

8.2. KEHYKSET ENNEN, KEHYKSET NYT

Toisena tutkimuskysymyksenä oli arvioida miten lastenhoitopolitiikassa käytetyt kehykset ovat muuttuneet tai pysyneet sisällöltään ennallaan suhteessa aikaisempiin keskusteluihin. Aikaisemmista keskusteluista vertailtavina lähteinä on käytetty lasten kotihoidon tukea sekä lasten päivähoitoa koskevia tutkimuksia, joissa lastenhoitopolitiikkaa on lähestytty tutkimalla sen poliittista argumentaatiota eri aikakausilla 1960-luvulta vuoteen 2010 asti. Keskeiset tutkimukset jatkumon vertailussa ovat Anneli Anttosen (1999) tutkimus kotihoidon asemasta suomalaisessa perhepolitiikassa, Olli Kankaan ja Heikki Hiilamon (2009) tutkimus lasten kotihoidontuen idean menestymisestä Suomessa sekä Sampo Varjosen (2011) tutkimus perhevapaiden uudistamisen argumentoinnista 1970- ja 2000-luvuilla. Näistä kaksi jälkimmäistä edustavat kehysanalyttisesti sovellettua tutkimustapaa, kun taas Anttosen tutkimus on perhepolitiikan kehitystä kuvaileva.

Hiilamon ja Kankaan (2009, 77) mukaan *tasa-arvon* kehys nähtiin ensimmäisissä äidinpalkkakeskusteluissa enemmänkin oikeudenmukaisuuden kautta. Tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus merkitsivät sitä, että ne äidit jotka eivät käyttäneet päivähoitopalveluja, saivat vastaavasti tasa-arvoista yhteiskunnan tukea. Tasa-arvo kehystettiin eri lastenhoitomuotojen välille. Tasa-arvon kehys sukupuolten välisenä tasa-arvona on ollut lastenhoitopolitiikassa mukana voimakkaammin argumenttina 1970-luvulta lähtien. Varjosen (2011, 99) mukaan tasa-arvona on nähty niin sukupuolten välinen tasa-arvo kuin myös isän tasa-arvoinen oikeus hoitaa lasta. Isä-lapsisuhteen merkitys argumentoinnissa on noussut yhä enemmän esille 2000-luvulla. Vuoden 2011–2014 keskusteluissa tasa-arvon kehys rakentui samoista sisällöistä kuin aiemmin, mutta mukaan tuli uutena sisältönä nyt myös lapsi-näkökulma. Tasa-arvo ei ole enää vain aikuisten, vaan myös lasten tasa-arvoa. Tasa-arvoisuus painottui lasten oikeutena hyvään hoitoon.

Valinnanvapauden retoriikka väritti lastenhoitopolitiittisia keskusteluja jo 1960- ja 1970-lukujen vaihteesta lähtien. Valinnanvapaus nähtiin äidinpalkkalinjalaisten puolelta vapautena valita eri lastenhoitomuotojen välillä. (Anttonen 1999, 38.) Valinnanvapautta tällöin myös kyseenalaistettiin, koska päivähoitolinjalaiset näkivät äidinpalkan nimenomaan rajoittavan valinnanvapautta (Hiilamo & Kangas 2009, 78). Valinnanvapausretoriikka vahvistui 1980-luvulta alkaen (Anttonen 1999, 43). 2000-luvulle tultaessa valinnanvapaus joutui ristiriitaan tasa-arvon kanssa, kun mukaan tuli puhe perhevapaiden kiintiöittämisestä. Valinnanvapaudesta nousikin 2000-luvulle tultaessa vahvin kotihoidon tukea puolustava argumentti, koska selkeimmät erimielisyydet liittyivät kiintiöihin. Äitien hoivavastuuseen ryhdyttiin ottamaan enemmän kantaa vasta kiintiökeskustelujen myötä.

(Varjonen 2011, 102.) Valinnanvapauden kehyksessä vastakkainasettelu tasa-arvon kehyksen kanssa on yhä voimissaan. Vuosien 2011–2014 keskusteluissa valinnanvapautta puolustettiin yhä enemmän etenkin perheiden erilaisuuden kautta, mikä voidaan hyvin ymmärtää perheen ja työnteon muotojen moninaistumisesta johtuvaksi. Perheiden suvereenius valtion ohjauksesta oli vielä läsnä, mutta se perusteltiin juuri perheiden erilaisuudella, ja harvemmin vapaudella valtiosta.

Lapsen edun kehyksessä on kotihoidolla ollut kautta historian hegemoninen asema (Hiilamo & Kangas 2009, 91). Lapsen etuna nähtiin jo 1960-luvulla terveydelliset, psykologiset ja kasvatukselliset perustelut. Lapsen etu oli oikeutta turvalliseen lapsuuteen kotihoidossa. (Anttonen 1999, 43). Päivähoitoa kehystettiin kielellisiin ilmauksiin ”laitoshoito”, ”kylmä” ja ”byrokraattinen” jo 1970-luvulla (Hiilamo & Kangas 2009, 85). Nämä samat argumentit lapsen edusta ovat säilyneet lähes muuttumattomina. Kotihoito nähdään yhä psykososiaalisin perustein lapsen etuna ja päivähoitoa kuvaillaan laitosmaisuuksella. Vuosien 2011–2014 keskusteluissa lapsen etua päivähoidon suhteen perusteltiin myös lastensuojeluun viitaten. Tämä aspekti edusti jo päivähoidon synnyn varhaista perustelua. Nyt näkökulma oli esillä etenkin subjektiivisen päivähoito-oikeuden rajaamisen suhteen, perustuen kotihoidon vaihtelevaan kasvatuksen laatuun.

Talouden kehys on pitkälti nojannut kotihoidon tuen kustannustehokkuuteen. Kotihoidon tuen edullisuus olikin esillä jo varhaisissa äidinpalkkakeskusteluissa (Hiilamo & Kangas 2009, 86). Argumentaatio voimistui 1970-luvulla, koska kuntien oli vaikeaa täyttää päivähoitolain velvoitteita (Anttonen 1999, 44). 1990-luvun laman leikkauskeskusteluissa kotihoidon tuen supistuksia oli vaikea ymmärtää juuri tuen edullisuuden takia. Leikkauksiin kuitenkin päädyttiin. (Korpinen 1997, 55–57.) 1990-luvulla talouskehukseen nousi myös vanhemmuuden kustannusten jakaminen. Suorien kustannusten osalta tilanteeseen puututtiinkin tehokkaasti, mutta epäsuorat kustannukset jäivät yhä ongelmallisiksi. (Varjonen 2011, 97, 101.) Talouden kehyksen perinteiset argumentit kotihoidon tuen kustannustehokkuudesta olivat yhä voimissaan vuosina 2011–2014. Myös perhevapaiden epäsuorissa kustannuksissa nähtiin yhä ongelmia. Uutena sisältönä kehyksessä oli valtiontalous. Aiemmin talouden kehyksessä on argumentoitu kotihoidon puolesta kuntatalouden kannalta. Nyt mukana oli myös valtiontalous ja argumentointi sen suhteen päivähoidon puolesta.

Suomessa päivähoitoa kehitettiin alun perin ratkaisuksi ongelmaan, joka syntyi, koska äidit joutuivat käymään töissä (Hiilamo & Kangas 2009, 89). Vasta tasa-arvoliikkeen nousun myötä 1960-luvun lopulla, *palkkatyö* nähtiin naisten oikeudeksi. 1970-luvun keskusteluissa päivähoitojärjestelmän tarkoitus oli nimenomaan mahdollistaa työssäkäynti myös äideille (Varjonen 2011, 41). 1980-luvulla

naisten kokopäivätyö oli jo muuttunut normiksi. Tällöin työn kehyksessä epäiltiin kotihoidon tuen hoitovapaakäytännön lisäävän naisten syrjintää työelämässä. (Anttonen 1999, 42.) Työelämän segregaatiosta, naisten asemasta työelämässä ja vanhemmuuden kustannusten painottumisesta naisvaltaisille aloille oltiin siten huolissaan jo 1970-luvulla (Varjonen 2011, 61). 2000-luvun keskusteluissa jatkoivat keskiössä juuri työelämän tasa-arvon kysymykset (Varjonen 2011, 93). Työn kehyksessä on puhuttu vuosien varrella myös kotityön arvostuksesta. Äidinpalkka nähtiin jo alusta lukien keinoksi lisätä kotityön arvostusta (Anttonen 1999, 43). Vuosien 2011–2014 keskusteluissa työllisyyden hoidoksi ehdotettiin työn tarjonnan säätelyä samalla tavoin kuin jo 1980-luvulla. Kehyksen sisältö oli kuitenkin täysin vastakkainen eli työn tarjonnan lisääminen. Aiemmin työllisyyspolitiikkaan oli vedottu vain työvoiman tarjonnan säatelemiseksi ennen kaikkea kotihoidon tuen puolesta, nyt argumentointi oli myös päinvastaista. Toinen voimistunut seikka oli työelämän joustojen tuominen voimakkaasti esiin kehyksessä. Muilta osin kehyksen sisältö oli samantapaista liittyen työelämän tasa-arvoon ja naisten asemaan työmarkkinoilla.

8.3. INSTITUTIONALISMI JA POLKURIIPPUUUS

Kolmantena tutkimuksen tehtävänä oli arvioida saatuja tuloksia polkuriippuvuuden ja institutionalismin näkökulmasta soveltaen Paul Piersonin (2000; 2001) institutionalismin teoriaa sekä James Mahoneyn (2000) historiallisen sosiologian polkuriippuvuusteoriaa.

8.3.1. POLKURIIPPUUUTTA YLLÄPITÄVÄT TEKIJÄT

Instituutiota ylläpitää ja muuttaa, vahvistaa tai heikentää erilaiset tekijät yhteiskunnassa. Instituutioita ylläpitävät tekijät tukevat institutionaalista polkuriippuvuutta. Mahoney (2000) jakaa instituutioita ylläpitävät tekijät neljään näkökulmaan, joita ovat: instituution hyödyllisyys, sen funktionaalisuus, valtaeliitin tuki ja legitimitetti. Päivähoidon ja kotihoidon tuen instituutioita ylläpitävänä tekijänä voidaan nähdä ensinnäkin, että ne muodostavat yhdessä päivähoitojärjestelmän, jossa niillä molemmilla on oma vakiintunut tehtävänsä. Päivähoito mahdollistaa työssäkäynnin ja kotihoito vastaa niiden perheiden tarpeisiin, jotka haluavat hoitaa lapsensa itse. Lisäksi molemmilla instituutioilla on vakaa kannatus niin politiikassa kuin kansalaismielipiteissä, vaikka perustelut ovat yhteiskunnan muutosten myötä muuttuneet. Kotihoidon tuen instituutiota vahvistaa vielä sen taloudelliset ja moraaliset perustelut. Kotihoito nähdään kustannustehokkaana sekä normatiivisesti oikeana tapana hoitaa pientä lasta.

Piersonin (2000) mukaan nykyisten järjestelmien ymmärtämiseksi tulee katsoa järjestelmien historiaan huomioiden niitä voimistavat tekijät. Instituutioiden pysyvyys pohjautuu itseään

vahvistaviin palauteprosesseihin. Jo valitun polun suuntaa on vaikeaa jatkaa, koska jo valittu suunta kaventaa valintamahdollisuuksia myöhemmin. *Kriittisissä pisteissä*, jotka uhkaavat järjestelmän pysyvyyttä, instituutioista itsestä tulevat palauteprosessit vahvistavat niitä. Kotihoidon tuen olemassaolo jo itsessään on antanut valtiolta vihjeen, miten on normatiivista hoitaa pientä lasta, ja mahdollisuuden olemassaolo on itsessään vahvistanut sitä instituutiona. Kun päätöksenteossa on ryhdytty harkitsemaan muutoksia, ovat kansalaiset mobilisoituneet puolustamaan lastenhoitojärjestelmää ja tämä on edelleen vahvistanut instituutioita. Myös poliittisen päätöksenteon säännöt ovat vahvistaneet hoitojärjestelmää, koska kukaan ei ole halunnut tehdä ikäviä muutoksia kotihoidon tukeen tai olla vastuussa päätöksistä päivähoidon rajaamiseksi.

Vuoden 2011–2014 vaalikaudella järjestelmä koki kahteen otteeseen muutoksen uhkaa, mutta lopulta muutoksiin ei lähdetty. Nämä muutosten uhat jo kuitenkin itsessään vahvistivat järjestelmien pysyvyyttä. Toisaalta polku voi myös itsesäätelyllä vaihtaa omaa suuntaansa ja vahvistua sitä kautta. Esimerkiksi alun perin julkisen päivähoiton peruste oli lastensuojelullinen: turvata hoito lapsille, joiden äitien oli pakko käydä töissä. Myös kotihoidon tuen peruste oli turvata niiden äitien lastenhoito kotona (erityisesti maaseudulla), jotka eivät voineet käyttää julkista päivähoitoa. Molemmat perusteet ovat muuttuneet, mutta järjestelmän itsesäätelyn avulla se on vahvistanut omaa institutionaalista tarkoituksenmukaisuuttaan toisella tavoin ja molemmat järjestelmät ovat näin aikaa myöten vahvistuneet. Lastenhoitojärjestelmät ovat muuttuneet tarkoituksperiltään, mutta ovat sopeutuneet ja vahvistuneet instituutioina muuttuneisiin olosuhteisiin.

8.3.2. INSTITUUTIOIDEN MUUTOS

Vakiintuneiden instituutioiden uhkana Mahoney (2000) luokittelee niitä tekijöitä, jotka voivat horjuttaa instituutioita ylläpitäviä perusteita. Nämä voivat ilmetä ensinnäkin *uusien vaihtoehtojen* toimintojen löytymisenä. Toisekseen muutokselle mahdollistaa instituution *kannatuksen* heikkeneminen valtaeliitin keskuudessa tai kannattajien menettäessä valtaa. Muutos voi olla mahdollinen myös *tehokkuuden* heikentymisenä tai kilpailevan taloudellisesti tehokkaamman keinon löytymisenä. Myös *ulkoinen* järjestelmään kohdistunut *shokki* voi muuttaa järjestelmää. Instituution legitimitietin uhkana voi olla uusien *arvojen* ilmentyminen tai arvojen muutos.

Päivähoidon ja kotihoidon instituutioiden vahvuus perustuu ensinnäkin niiden *tarkoitukseen* ja tehtävään. Päivähoitojärjestelmän osat ovat sidoksissa toisiinsa ja järjestelmä on osa laajempaa kokonaisuutta kuten työmarkkinoita, sosiaalipolitiikkaa ja tasa-arvopolitiikkaa. Kotihoidon tuen ja

päivähoidon valinnanvapauden vahva läsnäolo vahvistaa molempien lastenhoitomuotojen tehtävää. Kotihoidon tukeen tai subjektiiviseen päivähoito-oikeuteen tehtävät muutokset vaatisivat korvaavia ja myös toimivia lastenhoitomuotoja. Uutena lastenhoitomuotona alle 3-vuotiaiden osa-aikaiseen kotihoitoon on tuotu joustava hoitoraha. Mutta koska työmarkkinoiden rakenne perustuu yhä normaalityösuhteeseen, vaadittaisiin myös työmarkkinoiden muutosta vastaavasti osa-aikatyön suuntaan. Samoin muun toimeentuloturvan sovittaminen tulisi olla yhteydessä lastenhoitoetuuksiin (esim. kannustinloukut). Myös osa-aikaisen hoidon mahdollisuus vaatisi työmarkkinoiden muutosta ja uudistuksia muuhun toimeentuloturvaan. Päivähoitojärjestelmää uhkaavana todellisena tekijänä voisi näin olettaa olevan kansainvälistymiskehitys ja tässä esimerkiksi EU-säädännön kautta kansallisen järjestelmän *ulkopuolelta* määräytyvä pakottava tekijä.

Molemmilla lastenhoitomuodoilla on myös vakaa *kannatus* poliittisessa päätöksenteossa sekä kansalaisten ja mielipidevaikuttajien keskuudessa. Instituutioiden asema voi Mahoneyn (2000) mukaan horjua, mikäli instituution vastustajat voimistuvat ja nousevat vastustamaan järjestelmää tai päätösvalta vaihtuu instituutiota vastustavalle ryhmälle. Suomessa lasten päivähoidon moottorina ovat olleet sosiaalidemokraatit sekä vasemmisto. Kotihoidon tuen puolesta ovat toimineet keskustalaiset ja sitä lähellä olevat porvaripuolueet. Molemmat ryhmittymät ovat pysyneet poliittisesti voimakkaina, eivätkä ne ole olleet valmiita luopumaan linjanvedoistaan. Molempia linjoja onkin kehitetty ja toteutettu rinnakkain poliittisina kompromisseina. Nytemmin molempien hoitomuotojen kannatus on laajentunut myös vastakkaiseen ryhmittymään. Siten kannatus molempiin linjoihin on leventynyt. On hyvin epätodennäköistä, että löytyisi poliittisia voimia jotka voisivat nousta vastustamaan järjestelmiä. Tosin 1990-luvun laman aikana molempia järjestelmiä leikattiin. Kotihoidon tuen määrää leikattiin ja päivähoidon menoja karsittiin. Leikkauspäätöksiä ei kuitenkaan tehty instituutioiden muutoshalukkuuden vuoksi, vaan taloudellisten realiteettien perusteella. Vaalikaudella 2011–2014 tehtiin kaksi välikysymystä, koska hallitus oli taloudellisin perustein muuttamassa lastenhoitojärjestelmää. Kävi kuitenkin niin, että edes hallituspuolueissa rivit eivät pysyneet. Tässäkin näkökulmassa näyttäisi siltä, että mahdollisuus muutokseen olisi mahdollista ainoastaan silloin, kun päätösvalta siirtyisi pois kansalliselta tasolta.

Kotihoidon tuen instituutiota ylläpitää lisäksi sen *kustannustehokkuus* ja legitimitetin näkökulmasta sen *moraalinen perusta*. Kustannustehokkuuden näkökulmasta instituutiota voi horjuttaa järjestelmän kallistuminen tai toisen tehokkaamman vaihtoehdon ilmaantuminen (Mahoney 2000). Kotihoidon kustannustehokkuus on nähty erityisesti kuntatalouden

perspektiivistä. Koska lastenhoitojärjestelmän toteutus tehdään kuntatasolla ja valtion ohjaus on vähentynyt myös taloudellisesti, on kuntien kustannusten arviointi noussut keskiöön. Lisäksi politiikassa ratkaisut myös tehdään lyhempiä kustannushyötyperusteluja käyttäen kuin taloustieteessä. Kunnallispolitiikalla on suuri vaikutusvalta säädellä kuntataloutta päivähoitomenojen osalta suosimalla kotihoitoa kuntalisien avulla. Valtiontalouden näkökulmasta tuotiin vaalikaudella 2011–2014 esiin kotihoidon tuen muutosehdotuksia taloustieteellisin perustein. Koska näitä ei kuitenkaan pystytty todentamaan, eivät kustannusten säästöt olleet uskottavia. Viime kädessä ei muutosesitykset alullepannut hallitukseen niitä lopulta allekirjoittanut. Esitykset sosiaalisesta pääomasta ja päivähoidon pitkän tähtäimen kansantaloudellisesta hyödystä eivät myöskään ole olleet riittävän vakuuttavia. Koska 1990-luvun laman aikaan on voitu tehdä päätöksiä säästöjen perusteella, on oletettavaa, että instituutioiden muutoksiin tarvitaan todelliset ja uskottavat laskelmat tai konkreettisen näkyvä talouden taantuma, *ulkoinen shokki*.

Kotihoidon tukeen liittyvää *moraalista* perustaa voi uhata instituution ja vallitsevien arvojen yhdenmukaisuuden heikkeneminen tai yhteiskunnan arvomuutos. Lasten kotihoidon tukeen on liittynyt lapsen etuun nojaava kotihoidon hegemonia. Nämä arvot ja niiden kautta toteutettu kotihoidon tuki ovat vahvistaneet perhearvojen ja kotihoidon normatiivisuutta. 2000-luvun familistinen muutos on vielä edelleen vahvistanut kotihoitoinstituution asemaa. Postmoderneiksi arvoiksi on esitetty ei-materialisia arvoja, jolloin työ ja raha eivät enää näyttäytyisi niin keskeisenä kuin ennen (Inglehart 1997). Muutossuuntana on esitetty konservatiivisuuden palaamista. Myös yksilöllisyyden merkityksen nouseminen on osa arvojen muutosta. Tätä muutosta tukee valinnanvapauden ja perheiden suvereenisuuden korostaminen lastenhoitoratkaisuissaan. Lapsen etu, kotihoidon hegemonia, valinnanvapaus, yksilöllisyys ja perheen itsenäisyys ovat arvoja, jotka ovat ennemminkin voimistumassa kuin muuttumassa. On vaikea olettaa, että nämä arvot muuttuisivat tai menettäisivät merkitystään. Kulttuurinen muutos on hidasta ja institutionaaliset muutokset tulevat viiveellä, joten näkyvissä ei ole arvojen kautta tapahtuvaa lastenhoitopolitiikan muutosta.

8.3.3. MITEN MUUTTAA POLITIIKAN SUUNTAA?

Vaalikaudella 2011–2014 ei saatu aikaan suunniteltuja muutoksia lastenhoitojärjestelmiin. Instituutiot pysyivät ennallaan. Piersonin (2001) mukaan hyvinvointivaltion järjestelmien muutoksia rajoittavat poliittiset päätöksentekojärjestelmät ja instituutioiden polkuriippuvuudet. Tämänkin tutkimuksen mukaan instituutiot osoittautuivat hyvin sementoiduiksi ja muutosten toteuttaminen

oli vaikeaa. Instituutioiden vahvuus voi Piersonin mukaan estää rationaalisesti järkeviä uudistuksia. Koska hyvinvointivaltion haasteet ovat todellisia, tarvitaan kuitenkin uudenlaista politiikkaa. Ongelmana ovat olleet kasvavien menopaineiden ja jo rakennettujen sitoumusten toteuttaminen ja ylläpitäminen. Piersonin mukaan tässä tilanteessa ”kypsä hyvinvointivaltio” tarvitsee uudenlaista politiikkaa selvitäkseen. Pierson esittääkin ”hyvinvointivaltion uudeksi politiikaksi” äkkinäisten muutosten sijaan hidasta *kustannusten pysäyttämistä, työnteon ja markkinoiden vahvistamista* sekä järjestelmän *uudelleenkalibrointia*.

Lastenhoitopolitiikassa *kustannusten putoamista* on säädelty leikkaamalla kotihoidontuen määrää sekä tehostamalla päivähoiton kustannuksia henkilöstön, määrärahojen ja ryhmäkokojen muutoksilla. Nämä eivät kuitenkaan ole olleet riittäviä. Vaalikaudella 2011–2014 kustannuksia pyrittiin hillitsemään myös rajaamalla päivähoito-oikeutta ja lyhentämällä kotihoidontuen kestoja sekä kiintiöittämällä sitä. Päivähoito-oikeuden rajaaminen ja lasten kotihoidon tuen lyhennys olivat kuitenkin liian radikaaleja muutoksia hyväksyttäväksi. Myöskään häivytystaktiikka kotihoidon tuen kiintiöittämisestä ei toiminut.

Työnteon vahvistaminen oli yksi hallituksen lastenhoitopolitiikan muutoksen ydin. Kustannusten leikkaamisen ohella tavoitteena oli samanaikaisesti nostaa työllisyysastetta. Ajatus kuitenkin tyrmättiin, koska vallitsevan työttömyyden takia muutoksen perusteita ei nähty rationaalisina. Aktivoiva työpolitiikka nähtiin tässä kohtaa epäonnistuneena perusteena. Työnteon kannustamiseksi nähtiin ensin tarvittavan muutoksia työn kysynnässä sekä työmarkkinoiden rakenteessa joustavampien työntekomuotojen suhteen. Ajoitus ei ollut sopiva *kriittinen piste* muutokselle (ks. myös Pierson 2000).

Kolmantena keinona Pierson (2001) puhuu järjestelmän uudelleenkalibroimisesta ja sopeuttamisesta muuttuviin olosuhteisiin. Tämän kohdan osalta voidaan ajatella tasa-arvotavoitteiden edistämistä sekä valinnanvapauden kohtuullistamisen tavoitteita lastenhoitopolitiikan suhteen. Kotihoidon tuen kritiikki on osunut nimenomaan sen sukupuolisidonnaisuuteen. On mielenkiintoista, että lähes kaikissa muissa uudistuksissa tasa-arvotavoitteet on hyväksytty instituutioiden uudelleenmuotoilussa, mutta kotihoidontuen suhteen siinä on epäonnistuttu. Myöskään valinnanvapauden kohtuullistamista ja vaihtoehtojen rajoittamista vaikeassakin taloustilanteessa on ollut vaikeaa kaventaa. Valinnanvapaus, yksilölliset ratkaisut ja perhearvojen nousu ovat osa Inglehartin (1997) esittelemiä nousevia postmaterialistisia arvoja, jotka voisi tässä nähdä olevan niin vahvoja, että ne estävät instituutioiden muuttumisen.

8.4. LOPUKSI

Lastenhoitopolitiikan järjestelmä näyttäytyy yhä kotihoidon tuen ja päivähoidon välisenä kamppailuna. Molemmilla näyttää myös olevan vahva institutionaalinen asema, jota on vaikea horjuttaa ja muutosten läpivienti on vaikeaa. Tutkimukseni vahvistaa käsitystä hyvinvointivalttioiden instituutioiden vahvuudesta ja päätöksenteon polkuriippuvuuden läsnäolosta sosiaalipolitiikassa ja erityisesti lastenhoitopolitiikassa. Jo kerran päätettyä suuntaa on vaikea muuttaa. Ylläpitäviä tekijöitä on useita ja osa niistä on mahdollisesti vahvistumassa, kuten esimerkiksi postmaterialistiset arvot. Lastenhoitopolitiikan instituutioita ei ole kyetty juuri muuttamaan muuhun sosiaalipolitiikkaan käytettyjen ”kypsan hyvinvointivaltion” uudelleenmuotoilujen keinoin. Tämä edelleen vahvistaa institutionaalisen aseman vahvuutta. Koska polkuriippuvuuden tutkimisessa kriittisten tapahtumien aikaansaama muutosprosessi tapahtuu viiveellä ja sitä voi analysoida vasta jälkikäteen, asettaa se uusia mahdollisuuksia analyysiin vielä myöhemminkin.

Tämän tutkimuksen kautta välittyvä kuva eduskunnan lastenhoitopolitiikan keskusteluissa käytetyistä monitasoisista ja monisisältöisistä kehyksistä. Tämä on kuitenkin vain yksi näkökulma tehtyyn politiikkaan. Poliittista keskustelua käydään myös etenkin valiokunnissa sekä hallituksen ja eduskuntapuolueiden sisällä. Eduskunnan keskusteluissa tulee esille ennemminkin teatraalinen medialle ja kannattajille suunnattu vaalipuhe. Varsinaisen politiikan ytimeen pääseminen ja kattavampien johtopäätösten tekeminen vaatisi ottamaan analyysiin mukaan poliittisen päätöksentekojärjestelmän areenan laajemmin. Tällöin politiikkaprosessien analyysi ei nojautuisi liikaa istuntosalin ”leskenkyyntelien” varaan. Laajempaan ja kattavampaan analyysiin ei kuitenkaan ollut yhden opinnäytetyön laajuudessa mahdollista ryhtyä. Jo nyt aineistoa oli runsaasti. Kattava analyysi ja tutkimuksen langoittaminen polkuriippuvuuden ja institutionalismin näkökulmaan venytti sivumäärää tämän tutkimuksen laajuudessa jo turhankin paljon.

Politiikassa alkoi tämän tutkimuksen valmistuttua jälleen uusi ajanjakso. Eduskunnan kokoonpano muuttui kevään 2015 eduskuntavaaleissa ja konservatiiviset puolueet vuoden 2011–2014 oppositiosta voittivat vaalit. Keskusta ja perussuomalaiset nousivat hallitukseen, ja voidaankin olettaa, että kotihoidontukeen tehtävät muutokset jäänevät pois esityslistalta seuraavan neljän vuoden ajaksi. Se kuinka koskemattomaksi sosiaalidemokraattien ja vasemmiston suojelema subjektiivinen päivähoito-oikeus jää, riippuu kaikesti kokoomuksen ja muiden vuoden 2011–2014 hallituksessa rajoitusta ajaneiden toimista nyt opposition puolella.

LÄHTEET

Aaltonen, Juha & Kangasharju, Aki (2006) Kunnallisen päivähoidon yksikkökustannukset: Miksi kunnat ovat niin erilaisia? VATT-tutkimuksia 119. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Ahtela, Jukka & Rentola, Essi (2014) Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja Eulainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2014:26. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Alasuutari Pertti (2011) Laadullinen tutkimus 2.0. Tampere: Vastapaino.

Andersson, Bengt-Erik & Strander, Kerstin (2002) Framtiden blev vår. 101 sjuttitalister följda under sina 25 första år. Individ, omvärld och lärande. Forskning nr 11. Stockholm: Lärarhögskolan.

Anttonen, Anneli (1994) Hyvinvointivaltion naisystävälliset kasvot. Teoksessa Anneli Anttonen & Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.) Naisten hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino, 203–226.

Anttonen, Anneli (1997) Feminismi ja sosiaalipolitiikka. Tampere: Tampere University Press.

Anttonen, Anneli (1999) Lasten kotihoidon tuki suomalaisessa perhepolitiikassa. Helsinki: Kela.

Anttonen, Anneli (2003) Lastenhoidon kaksi maailmaa. Teoksessa Hannele Forsberg & Ritva Nätkin (toim.) Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Helsinki: Gaudeamus, 159–185.

Anttonen, Anneli & Bergqvist, Christina & Brennan, Deborah & Hodson, Barbara & Mahon, Rianne (2012) Convergent care regimes? Chidcare arrangements in Australia, Canada, Finland and Sweden. *Journal of European Social Policy* 22(4), 419–431.

Anttonen, Anneli & Sipilä, Jorma (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Anttonen, Anneli & Sointu, Liina (2006) Hoivapolitiikka muutoksessa. Julkinen vastuu pienten lasten ja ikääntyneiden hoivasta 12:ssa Euroopan maassa. Helsinki: Stakes.

Arthur, W. Brian (1990) Positive feedbacks on the Economy. *Scientific American* 262 (2), 92–99.

Autto, Janne (2005) Yksilön vai perheen oikeudet? Vapauksien, velvollisuuksien ja yleisen edun rakentuminen eduskunnan lastenhoitoa koskevissa keskusteluissa. *Politiikka* 47 (1), 6–16.

Auvinen, Riitta (1995) Lapsiperhe Suomessa. Väestötutkimuslaitos. Helsinki: Väestöliitto.

Bardy, Marjatta & Heino, Tarja (2013) Katsaus lastensuojelun toimintaympäristöihin. Teoksessa Marjatta Bardy (toim.) Lastensuojelun ytimessä. Helsinki: Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, 13–43.

Berg, Kristiina (2008) Äitiys kulttuurisina odotuksina. Akateeminen väitöskirja. Turun Yliopisto. Väestötutkimuslaitoksen julkaisu D 48/2008. Helsinki: Väestöliitto.

Daly, Mary (2001) Care Politics in Western Europe. Teoksessa: Daly Mary (toim.) Care work. The quest for security. Geneva: International Labour Office, 33–56.

Djelic, Marie-Laure & Quack, Sigrid (2007) *Theory and Society* 36 (2), 161–186.

Ellingsæter, Anne Lise & Leira, Arnlaug (2002) Epilogue: Scandinavian policies of parenthood. A succes story? Teoksessa: Anne Lise Ellingsæter & Arnlaug Leira (toim.) Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states. Bristol: University Press, 267–278.

Elster, John (1998) *Deliberative Democracy*. Cambridge: University Press.

Entman, Robert (1993) Framing: Toward of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication* 43 (4) 57–59.

Entman, Robert (2004) Projections of Power. Framing News, Public Opinion and U.S Foreign Policy. Chicago: The university of Chigago Press.

Ervasti, Heikki (1996) Kenen vastuu? Tutkimuksia hyvinvointipluralismista legitimizeetin näkökulmasta. STAKES Tutkimuksia 62. Helsinki: Stakes.

Ervasti, Heikki (1999) Arvot ja yhteiskunnallinen kehitys. *Yhteiskuntapolitiikka* 64 (5-6), 508–510.

Esping-Andersen, Gösta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, Gösta (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.

Esping- Andersen, Gösta (2002) A Child-Centered Social Investment Strategy. Teoksessa: Gösta Esping-Andersen & Duncan Gallie & Anton Hemerijck & John Myles (toim.) Why we need a New Welfare State. Oxford: Oxford University Press, 26–67.

Fagerholm, Andreas (2013) Ideologiska positionsförändringar inom finländska partier 1945–2011. *Politiikka* 55 (3), 151–167.

Goffman, Erving (1974) *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.

Grönlund, Kimmo (2007) Poliittinen tietämys. Teoksessa Sami Borg & Heikki Paloheimo (toim.) Vaalit yleisödemokratiassa. Tampere: Tampere Unversity Press, 175–204.

Hakim, Catherine (2002) Lifestyle Preferences as Determinants of Women’s Differentiated Labour Market Careers. *Work and Occupations* 29 (4), 428–459.

Heckman, James J. (2008) Schools, Skills and Synapses. *Economic Inquiry* 46 (3), 289–324.

Heiskanen, Tuula & Korvajärvi, Pirkko & Rantalaiho, Liisa (2008) Sukupuoli ja työ: pysyvyyttä ja liikahduksia. Teoksessa Tuula Heiskanen & Minna Leinonen & Anu Järvensivu & Simo Aho (toim.) Kohti uutta työelämää? Tampere: Tampereen Yliopistopaino, 109–134.

Haataja, Anita (2005a) Lasten hoitomuodon valintaoikeudet-mahdollisuuksia ja riskejä? Teoksessa: Pentti Takala (toim.) Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela, 80–109.

Haataja, Anita (2005b) Äidit ja isät työmarkkinoilla 1989–2002/2003. STM Selvityksiä 2005:29. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Haataja, Anita (2006) Naisten väliset tuloerot kasvussa. Teoksessa Anna Moring (toim.) Sukupuolen politiikka. Naisten äänioikeuden 100 vuotta Suomessa. Helsinki: Otava, 128–137.

Haataja, Anita & Juutilainen, Vesa-Pekka (2014) Kuinka pitkään lasten kotihoitoa? Selvitys äitien lastenhoitojaksoista kotona 2000-luvulla. Kela työpapereita 58/2014. Helsinki: Kela.

Haataja, Anita & Hämäläinen, Ulla (2010) Viekö haikara tasa-arvon? Teoksessa Ulla Hämäläinen & Olli Kangas (toim.) Perhepiirissä. Helsinki: Kela, 76–117.

Hakim, Catherine (2002) Lifestyle preferences as Determinants of Women's Differentiated Labour Market Careers. *Work and occupations* 29 (4), 428–459.

Hallituksen ohjelma (2011) Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Hallituksen ohjelma (2013) Hallituksen rakennepoliittinen ohjelma talouden kasvuedellytysten vahvistamiseksi ja julkisen talouden kestävyysvajeen umpeen kuromiseksi. 29.8.2013. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Hallituksen ohjelma (2014) Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 24.6.2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2012:10. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Heckman, James (2008) Schools, Skills, and Synapses. *Economic Inquiry* 46 (3), 289–324.

Heiskanen, Tuula & Korvajärvi, Pirkko & Rantalaiho, Liisa (2008) Sukupuoli ja työ: Pysyvyyttä ja liikahduksia. Teoksessa Simo Aho & Tuula Heiskanen & Anu Järvensivu & Minna Leinonen (toim.) Kohti uutta työelämää. Tampere: Tampere University Press, 109–134.

Helsingin Sanomat 10.5.2012. Vartiainen haluaa potkia suomalaiset töihin. Kotimaa.

Helsingin Sanomat 19.3.2013. Mitä jos kävisimme hakemassa lapset kotiin. Matti Apunen. Kolumni.

Helsingin Sanomat 3.2.2015. Hallituksen perhepaketti ei kaatunut vain rahaan. Kotimaa.

Hiilamo, Heikki (2005) Subjekttiivisen päivähoito-oikeuden muotoutuminen Ruotsissa ja Suomessa 1990-luvulla. Teoksessa Pentti Takala (toim.) Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela, 58–79.

Hiilamo, Heikki (2006) Akantappolaista isäkiintiöön. Helsinki: Stakes.

Hiilamo, Heikki & Kangas, Olli (2009) Lasten kotihoidon tuki. Miksi idea menestyi Suomessa mutta ei Ruotsissa? Teoksessa Johannes Kananen & Juho Saari (toim.) Ajatuksen voima. Ideat hyvinvointivaltion uudistamisessa. Helsinki: Minerva, 65–98.

Holli, Anne Maria (2002) Suomalaisen tasa-arvopolitiikan haasteet. Teoksessa Anne Maria Holli & Terhi Saarikoski & Elina Sana (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. Helsinki: WSOY, 12–30.

Holopainen, Liisa & Näätsaari, Sinikka & Parrukoski, Sanna (2013) Kotihoidon tuen ja lasten hoitojärjestelmän joustavuuden edistämistä selvittävän työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2013:4. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Horsti, Kaarina (2005) Vierauden rajat. Monikulttuurisuus ja turvapaikanhakijat journalismissa. Akateeminen väitöskirja. Tiedotusopin laitos. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Huttunen, Jouko & Salmi, Minna & Yli-Pietilä, Päivi (1996) Lama ja lapset. Stakes. Raportteja 197. Helsinki: Stakes.

Huhtanen, Heljä & Moisio, Elina (2007) Arki hallussa. Suomalaisten asiantuntijoiden näkemyksiä työstä, perheestä ja vapaa-ajasta vuonna 2015. Helsinki: Työterveyslaitos.

Hämäläinen, Ulla (2005) Perhevapaiden aikaiset tulot ja toimeentulo. Teoksessa Pentti Takala (toim.) Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela, 126–147.

Inglehart, Ronald (1997) Modernization and postmodernization: cultural, economic and political change in 43 societies. Princeton: Princeton University Press.

Jallinoja, Riitta 2006 Perheen vastaisuus. Familistista käännettä etsimässä. Helsinki: Gaudeamus.

Jokimies, Jaana & Kronqvist, Eeva-Liisa (2008) Vanhemmat varhaiskasvatuksen laadun arvioijana. Tuloksia vaikuta vanhempi selvityksestä. Raportteja 22/2008. Helsinki: Stakes.

Jokinen, Arja (1993) Poliitikkojen puheet puntarissa. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 189–217.

Jokinen, Arja & Juhila, Kirsi & Suoninen, Eero (1993) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Jokinen, Arja (1999) Vakuuttelevan ja suostuttelevan retoriikan analysoiminen. Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino, 126–159.

Jokinen, Kimmo & Saaristo, Kimmo (2002) Suomalainen yhteiskunta. Helsinki: WSOY.

Johansson, Edward & Kellokumpu, Jenni & Maliranta, Mika & Napari, Sami (2007) Lasku lapsensaannista. Teoksessa Rita Asplund & Kaisa Kauppinen & Reija Lilja (toim.) Perhevapaavalinnat ja perhevapaiden kustannukset sukupuolten välisen tasa-arvon jarruina työelämässä. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2007:69. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, 46–67.

Juhila, Kirsi (1993) Miten tarinasta tulee tosi: Faktuaalistamisstrategiat viranomaispuheessa, Teoksessa Arja Jokinen & Kirsi Juhila & Eero Suoninen (toim.) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino, 151–188.

Julkunen, Raija (1993) Palveluvaltio ja sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Veli Pelkonen (toim.) Hyvinvointioikeus. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto, 163–195.

Julkunen, Raija (1994) Suomalainen sukupuolimalli -1960-luku käänteenä. Teoksessa Anneli Anttonen & Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.) Naisten hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino, 179–201.

Julkunen, Raija (2001) Suunnanmuutos. 1990-luvun sosiaalipolitiinen reformi Suomessa. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2005) Hyvinvointivaltion uusi politiikka. Paul Piersonin historiallinen institutionalismi. Teoksessa Juho Saari (toim.) Hyvinvointivaltio. Suomen mallia analysoimassa. Helsinki: Yliopistopaino, 332–359.

Julkunen, Raija (2008) Uuden työn paradoksit. Keskusteluja 2000-luvun työprosess(e)ista. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija (2010) Sukupuolen järjestykset ja tasa-arvon paradoksit. Tampere: Vastapaino.

Julkunen, Raija & Nätti, Jouko (1994) Joustavaan työaikaan vai työajan uusjakoon. Tampere: Vastapaino.

Kainu, Markus & Kangas, Olli & Palme, Joakim (2015) Julkisen talouden kestävyysvaje ja elinvaiheisiin liittyvät siirtymät. Teoksessa Hannu Taimio (toim.) Hyvinvointivaltio 2010-luvulla. Mitä kello on lyönyt. Raportteja 30. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 77–91.

Kajanoja, Jouko (1999) Lasten päivähoito investointina. VATT-tutkimuksia 50. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Kangas, Olli (2006) Politiikka ja sosiaaliturva Suomessa. Teoksessa Olli Kangas & Tapani Paavonen (toim.) Eduskunta hyvinvointivaltion rakentajana. Helsinki: Edita, 190–366.

Kansan Uutiset 2.3.2012. Kotihoidontuen lyhentäminen: Varmaan se on jonkun listalla. Kotimaa.

Kaukoluoto, Eeva (2011) Kunnallinen päiväkot, hyvinvointivaltion sydän. Yhteiskuntapolitiikka 76 (6), 692–697.

Kela (2014) Lapsiperheiden etuudet.

Kela (2014) Vuositilastot.

Keltikangas-Järvinen, Liisa (2012) Pienen lapsen sosiaalisuus. Helsinki: WSOY.

Kempe, Jouni & Kivimäki, Riikka & Otonkorpi-Lehtoranta, Katri (2008) Työn ja perheen yhteensovittamisen kehittäminen työpaikoilla. Enemmän joustoa yrityksiin. Työraportteja 81/2008. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Kiander, Jaakko (2010) Julkisen talouden kestävyys. Onko meillä vielä varaa hyvinvointivaltioon? Teoksessa Juho Sari (toim.) Tulevaisuuden voittajat. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Tulevaisuusvaliokunta. Eduskunta. Helsinki: Valtioneuvoston kansia, 139–156.

Kivimäki, Riikka & Otonkorpi-Lehtoranta, Katri (2003) Pomot ja perheet. Työelämä ja perheiden hyvinvointi. Helsinki: Edita.

Kolehmainen, Sirpa (1999) Naisten ja miesten työt. Työmarkkinoiden segregoituminen Suomessa 1970–1990. Tutkimusraportteja 227, Helsinki: Tilastokeskus.

Kontula, Osmo (2004) Perhepolitiikka käännekohtassa. Helsinki: Väestöliitto.

Koponen, Eija-Leena & Laiho, Ulla-Maija & Tuomaala, Mika (2012) Mistä tekijät sosiaali- ja terveysalalle. Työvoimatarpeen ja -tarjonnan kehitys vuoteen 2025. TEM-analyyseja 43/2012. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Korpinen, Johanna (1997) Lasten kotihoidon tuki ja sen muutokset 1990-luvulla. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia. Helsinki: Kela.

Korpinen, Johanna & Sipilä, Jorma (1998) Cash versus Child care Services in Finland. *Social Policy & Administration* 32 (3), 263–277.

Koura, Antti & Wiberg, Matti (1996) Kansanedustajat ovat kyselevinä ja ministerit ovat vastaavinaan. Parlamenttikysymysten logiikka. Teoksessa Kari Palonen & Hilka Summa (toim.) Pelkkää retoriikkaa. Tampere: Vastapaino, 197–221.

Kröger, Teppo (1996) Kunnat valtion valvonnassa. Teoksessa: Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala & Jorma Sipilä (toim.) Sosiaalipalvelujen Suomi. Helsinki: WSOY, 23–86.

Kröger, Teppo (1997) Hyvinvointikunnan aika. Acta Universitatis Tamperensis 561. Tampere: Tampereen yliopisto.

Kröger, Teppo & Repo, Katja (2009) Lasten päivähoito -oikeus hoivaan ja varhaiskasvatukseen. Teoksessa Anneli Anttonen & Heli Valokivi & Minna Zechner (toim.) Hoiva. Tutkimus, politiikka ja arki. Tampere: Vastapaino, 200–218.

Kuusipalo, Jaana (1994) Emännät ja työläisnaiset 1930–1950-lukujen politiikassa. Teoksessa Anneli Anttonen & Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.) Naisten Hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino, 157–178.

Kuusipalo, Jaana (2002) Mikä on se tasa-arvo, jota tasa-arvopolitiikka tavoittelee? Teoksessa Anne Maria Holli & Terhi Saarikoski & Elina Sana (toim.) Tasa-arvopolitiikan haasteet. STM Tasa-arvoasian neuvottelukunta. Helsinki: WSOY, 208–220.

Kuusipalo, Jaana (2011) Sukupuolittunut poliittinen edustus Suomessa. Akateeminen väitöskirja. Tampereen Yliopisto.

Kyntäjä, Timo (1993) Tulopolitiikka Suomessa. Tulopoliittinen diskurssi ja instituutiot 1960-luvulta 1990-luvun kynnykselle. Helsinki: Gaudeamus.

Lahtinen, Jarkko & Selkee, Johanna (2014) Varhaiskasvatuksen hallinto, palveluseteli ja kuntalisät 2014. Helsinki: Kuntaliitto.

Lammi-Taskula, Johanna (2004) Äidit työmarkkinoilla -kahden kerroksen väkeä. *Yhteiskuntapolitiikka* 69 (2), 202–206.

Lammi-Taskula, Johanna & Närvi, Johanna & Salmi, Minna (2009) Perhevapaat ja työelämän tasa-arvo. Työ ja yrittäjyys 24/2009. Helsinki: Työ- ja elinkeinoministeriö.

Lammi-Taskula, Johanna & Salmi, Minna (2004) Puhelin, mummo vai joustava työaika? Työn ja perheen yhdistämisen arkea. Helsinki: Stakes.

Lammi-Taskula, Johanna & Salmi, Minna (2009) Hyvinvointi lapsiperheiden arjessa. Teoksessa Johanna Lammi-Taskula & Sakari Karvonen & Salme Åhlström (toim.) Lapsiperheiden hyvinvointi 2009. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, 38–69 .

Lammi-Taskula, Johanna & Salmi, Minna & Sauli, Hannele (2011) Kriisistä kriisiin: Lapsiperheiden toimeentulo 1995–2009. *Yhteiskuntapolitiikka* 76 (5), 535–543.

Lasten päivähoito 2013 (2014) Tilastoraportti 33/2014. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Leira, Arnlaug (2002) Working Parents and the Welfare State. Family Change and Policy Reform in Scandinavia. Cambridge: Cambridge University Press.

Lipponen, Lasse & Onnismäa, Eeva-Leena & Paananen, Maiju (2014) Varhaiskasvatusjärjestelmän polkuriippuvuuden jäljellä. *Kasvatus & Aika* 8(2), 6–21.

Miettunen, Laura (2008) Lasten kotihoidon tuen kuntalisät osana suomalaista päivähoitojärjestelmää. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 101. Helsinki: Kela.

Mahoney, James (2000) Path dependency in historical sociology. *Theory and Society* 29 (4), 507–548.

Mahon, Rianne (2002) Child care: Toward What Kind of "Social Europe"? *Social Politics* 9 (3), 343–379.

Marin, Seija (1994) Lasten kotihoidon tuki hoitajien kannalta. Teoksessa Jorma Sipilä (toim.) Rakkaudesta, velvollisuudesta ja rahasta. Kotihoidon tuki ja sen merkitys eri osapuolille. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto, 119–131.

Nousiainen, Jaakko (1998) Suomen poliittinen järjestelmä. Helsinki: WSOY.

Närvi, Johanna (2014) Äidit kotona ja työssä -perhevapaavalinnat, työtilanteet ja hoivaihanteet. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (5), 543–552.

Närvi, Johanna & Salmi, Minna (2014) Perhepoliittiset uudistukset ja pienten lasten vanhempien mielipiteet. *Yhteiskuntapolitiikka* 79 (4), 414–423.

Nätkin, Ritva (1997) Kamppailu suomalaisesta äitiydestä. Helsinki: Gaudeamus.

Nätkin, Ritva (2003) Moninaiset perhemuodot ja lapsen hyvä. Teoksessa Hannele Forsberg & Ritva Nätkin (toim.) Perhe murroksessa. Kriittisen perhetutkimuksen jäljillä. Helsinki: Gaudeamus, 16–38.

OECD (2005) Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. Paris: OECD.

Ollila, Anne (2007) Ammattina kansan edustaminen. Teoksessa Anne Ollila & Heikki Paloheimo (toim.) Kansanedustan työ ja arki. Suomen eduskunta 100 vuotta. Helsinki: Edita, 10–173.

Onnismäa, Eeva-Leena (2001) Varhaiskasvatus ja -lapsuus lainsäädäntödiskurssissa. *Kasvatus* 32(4), 355–365.

Paajanen, Pirjo (2007) Mikä on minun perheeni. Perhebarometri 2007. Helsinki: Väestöliitto.

Paloheimo, Heikki & Raunio, Tapio (2008) Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä. Helsinki: WSOY.

Paloheimo, Heikki (2002) Pääministerin vallan kasvu Suomessa. *Politiikka* 44 (3), 203–221.

Paloheimo, Heikki (2008) Ideologiat ja ristiriitaisuudet. Teoksessa Heikki Paloheimo & Tapio Raunio (toim.) Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä. Helsinki: WSOY, 27–60.

Paloheimo, Heikki (2014) Poliitiikan pitkät syklit ja poliittisen kentän uusjako. *Politiikka* 56 (1), 15–28.

Paloheimo, Heikki & Raunio Tapio (toim.) Suomen puolueet ja puoluejärjestelmä. Helsinki: WSOY.

Palonen, Kari (2005) Eduskunnasta puhekunnaksi. Parlamentarismi retorisena politiikkana. *Politiikka* 47(2), 142–148.

Palonen, Kari (2012) Parlamentarismi retorisena politiikkana. Tampere: Vastapaino.

Parkkinen, Pekka (2002) Suomen ja muiden unionimaiden väestörakenne vuonna 2050. VATT keskustelualoitteita 265. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Pekonen, Kyösti (2011) Puhe eduskunnassa. Tampere: Vastapaino.

Perelman, Chaïm (1996) Retoriikan valtakunta. Tampere: Vastapaino.

Peräkylä, Anssi (1990) Kuoleman monet kasvot. Identiteettien tuottaminen kuoleman potilaan hoidossa. Tampere: Vastapaino.

Peräkylä, Anssi (1986) Vartijan näkökulma. Tutkimus vanginvartijoiden työhön liittyvästä tulkintakehyksestä. Julkaisut 1/86. Helsinki: Vankeinhoidon koulutuskeskus.

Pierson, Paul (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2), 251–267.

Pierson, Paul (toim.) (2001) The New Politics of the Welfare State. Oxford: University Press.

Pohjalainen 3.2.2015 Rinne vakuuttaa: vain laskelmat vaikuttivat ratkaisuun. Kotimaa.

Puroila, Anna-Maija (2002) Kohtaamisia päiväkotiarjessa -Kehysanalyttinen näkökulma varhaiskasvatustyöhön. Akateeminen väitöskirja. Oulu: Oulun yliopisto.

Raevaara, Eeva (2005) Tasa-arvo ja muutoksen rajat. Sukupuolten tasa-arvo poliittisena ongelmana Ranskan parité- ja Suomen kiintiökeskusteluissa. TANE-julkaisuja 7. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Rantalaiho, Liisa (1994) Sukupuolisopimus ja Suomen malli. Teoksessa Anneli Anttonen & Lea Henriksson & Ritva Nätkin (toim.) Naisten hyvinvointivaltio. Tampere: Vastapaino, 9-30.

Rantalaiho, Minna (2012) Suomalainen lasten kotihoidontuki pohjoismaisessa kehyksessä. Teoksessa Minna Rantalaiho & Katja Repo & Tapio Rissanen & Jorma Sipilä (toim.) Rakastettu ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Tampere: Vastapaino, 65–110.

Rantalaiho, Minna & Repo, Katja & Rissanen, Tapio & Sipilä, Jorma (toim.) 2012. Rakastettu ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Tampere: Vastapaino.

Raunio, Tapio & Wiberg, Matti (2014) Eduskunta Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Tapio Raunio & Matti Wiberg (toim.) Eduskunta. Kansanvaltaa puolueiden ja hallituksen ehdoilla. Helsinki: Gaudeamus, 7-38.

Rauhala, Pirkko-Liisa (1996) Miten sosiaalipalvelut tulivat sosiaaliturvaan. Teoksessa Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala & Jorma Sipilä (1996) Sosiaalipalveluiden Suomi. Helsinki: WSOY, 87–120.

Rauhala, Pirkko-Liisa & Välimäki, Anna-Leena (2000) Lasten päivähoiton taipuminen yhteiskunnallisiin murrokseen Suomessa. *Yhteiskuntapolitiikka* 65 (5), 387–405.

Repo, Katja (2009) Lapsiperheiden arki. Näkökulmina raha, työ ja lastenhoito. Akateeminen Väitöskirja. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Repo, Katja (2012) Lasten kotihoidon tuen merkitykset käyttäjien arjessa. Teoksessa Minna Rantalaiho & Katja Repo & Tapio Rissanen & Jorma Sipilä (toim.) Rakastettu ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Tampere: Vastapaino, 111–150.

Reunanen, Esa & Suhonen, Pertti (2009) Kansanedustajat ideologisella kartalla. Teoksessa Sami Borg & Heikki Paloheimo (toim.) Vaalit yleisdemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007. Tampere: Tampere University Press, 325–356.

Rissanen, Tapio (2012) Kotiin, töihin, työttömäksi – siirtymät työelämän ja kotihoidontuen välillä. Teoksessa Minna Rantalaiho & Katja Repo & Tapio Rissanen & Jorma Sipilä (toim.) Rakastettu ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Tampere: Vastapaino, 151–182.

Saari, Juho (2006) Sosiaalipolitiikka. Teoksessa Juho Saari (toim.) Suomen malli -Murroksesta menestykseen? Helsinki: Yliopistopaino, 227–261.

Saari, Juho (2010) Hyvinvointivaltion tila ja tulevaisuus. Teoksessa: Juho Sari (toim.) Tulevaisuuden voittajat. Hyvinvointivaltion mahdollisuudet 2010-luvun Suomessa. Tulevaisuusvaliokunta. Eduskunta. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 29–138.

Saari, Juho (2011) Hallitus on aina oikeassa (väärässä). Eriarvoisuus 2000-luvun välikysymyskeskusteluissa. *Janus* 19 (4), 308–325.

Salmi, Minna (2006) Syntyvyys vai työllisyysaste? *Yhteiskuntapolitiikka* 71 (4), 416–423.

Sipilä, Jorma (1996) Rahaa vai palveluja. Järjestäisimmekö lapsille päivähoitoa vai vanhemmille avustusta? Teoksessa Outi Ketola & Teppo Kröger & Pirkko-Liisa Rauhala & Sipilä Jorma (toim.) Sosiaalipalveluiden Suomi. Helsinki: WSOY, 191–210.

Sipilä, Jorma (2010) Cash for childcare: The consequences for caring mothers. Cheltenham: Elgar.

Sipilä, Jorma (2012) Lasten kotihoidon tuki poliittisena kysymyksenä. Teoksessa Minna Rantalaiho & Katja Repo & Tapio Rissanen & Jorma Sipilä (toim.) Rakastettu ja vihattu lasten kotihoidon tuki. Tampere: Vastapaino, 25–64.

Sipilä, Jorma & Österbacka, Eva (toim.) Enemmän ongelmien ehkäisyä, vähemmän korjailua? Valtiovarainministeriön tutkimuksia 11/2013. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Sosiaalimenot ja rahoitus 2013 (2015) Tilastoraportti 5/2015. Helsinki: Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

Sutela, Hanna (2012) Määräaikainen työ ja perheellistyminen Suomessa 1984–2008. Tilastokeskus tutkimuksia 259. Helsinki: Tilastokeskus.

Tilastokeskus (2012) Väestötilastot.

Tilastokeskus (2013) Työvoimatilastot.

Tilastokeskus (2014) Suomen tilastollinen vuosikirja 2014.

Takala, Pentti (2000) Lastenhoito ja sen julkinen tuki. Stakes tutkimuksia 110. Helsinki: Stakes.

Takala, Pentti (2005) Perheen muutos ja pohjoismainen perhepolitiikan malli. Teoksessa Pentti Takala (toim.) Onko meillä malttia sijoittaa lapsiin? Helsinki: Kela, 20–57.

Tervola, Jussi (2015) Maahanmuuttajien kotihoidontuen käyttö 2000-luvulla. *Yhteiskuntapolitiikka* 80 (2), 121–133.

Tirronen, Jarkko (2011) Poliittikkaprosessin sisällä. Polkuriippuvuus, agendan asettaminen ja innovaatioiden leviäminen. Teoksessa: Mikko Niemelä & Juho Saari (toim.) Poliitiikan polut ja hyvinvointivaltion muutos. Kela tutkimusosasto. Helsinki: Kela, 26–44.

Tuomaala, Matti (2015) Julkisrahoitteiset palvelut osana uudelleenjako- ja hyvinvointijärjestelmää: pohjoismainen malli. Teoksessa Hannu Taimio (toim.) Hyvinvointivaltio 2010-luvulla-mitä kello on lyönyt. Raportteja 30. Helsinki: Palkansaajien tutkimuslaitos, 35–57.

Turja, Timo (2007) Parlamentaariset puhetyylit eduskunnan täysistunnoissa. *Politiikka* 49 (3), 168–181.

Valtioneuvoston kansia (2015) Suomen eduskunta ja hallitukset.

Valtiokonttori (2015) Valtiokonttorin tilastot.

Varjonen, Sampo (2011) Äidin hoiva, jaettu vanhemmuus – ja vapaus valita. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 118. Kelan tutkimusosasto. Helsinki: Kela.

Wiberg, Matti (2006) Poliitiikka Suomessa. Helsinki: Sanoma Pro.

Vuori, Jaana (2001) Äidit, isät ja ammattilaiset. Sukupuoli, toisto ja muunnelmat asiantuntijoiden kirjoituksissa. Akateeminen väitöskirja. Tampere: Tampereen Yliopisto.

Välimäki, Anna-Leena (1999) Lasten hoitopuu. Lasten päivähoitojärjestelmä Suomessa 1800- ja 1900-luvulla. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Väliverronen, Esa (1996) Ympäristöuhan anatomia. Tiede, mediat ja metsän sairauskertomus
Tampere: Vastapaino.

Ylikännö, Minna (2009) Isien ajankäytöstä: uuden isyyden hidas esiinmarssi. *Yhteiskuntapolitiikka*
74 (2), 121–131.

Yli-Pietilä, Päivi (1996) Lasten päivähoito ja säästöt. Teoksessa Jouko Huttunen & Minna Salmi &
Päivi Yli-Pietilä (toim.) Lapset ja lama. Stakes raportteja 197. Helsinki: Stakes, 73–102.